

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION
DE
L'ARBITRAGE OBLIGATOIRE

AUX
CONFÉRENCES DE LA PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le jeudi 17 Juin 1909, à 1 heure,

PAR

N. N. STOÏKA

AVOCAT AU BARREAU DE BUCAREST

Président : M. PILLET, professeur.

*Suffragants : { MM. RENAULT, professeur.
 SOUCHON, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

—
1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION
DE
L'ARBITRAGE OBLIGATOIRE
AUX
CONFÉRENCES DE LA PAIX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le jeudi 17 Juin 1909, à 4 heure,



PAR

N. N. STOÏKA

AVOCAT AU BARREAU DE BUCAREST.

Président : M. PILLET, professeur.

*Suffragants : { MM. RENAULT, professeur.
 SOUCHON, professeur.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1909

A la mémoire de ma Mère

A M. Take Ionesco.

BIBLIOGRAPHIE

- CALVO. — Le Droit international, t. II, 1872.
- BONFILS. — Manuel de Droit international public, édition Fauchille, 1908.
- DE MOLINARI. — L'abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres, 1857.
- Grandeur et décadence de la guerre, 1898.
- J. NOVICOW. — Les luttes entre Sociétés humaines, édition 1896.
- A. MÉRIGNHAC. — La Conférence internationale de la Paix, 1900 ;
Traité de Droit public international, 1905.
- A. PILLET. — La cause de la paix et les deux Conférences de La Haye, 1908.
- Lettre sur l'arbitrage à M. Stead, 1899.
- LANGLADE. — De la clause compromissoire et des traités d'arbitrage permanent dans le droit international moderne, 1899.
- A. ANDRÉ. — De l'arbitrage obligatoire dans les rapports internationaux, 1903.
- L. RENAULT. — Les deux Conférences de la Paix (Recueil des textes), 1908.
- Le cours professé à la Faculté de Droit de Paris, 1907-1908.
- EMILE FAGUET. — Le Pacifisme, 1908.
- TH. RUYSSSEN. — La Philosophie de la Paix (Bibliothèque pacifiste internationale), 1904.
- A. CARNEGIE. — Pour l'arbitrage (discours), trad. A. Métin.
- CHARLES RICHEL. — L'idée de l'arbitrage international est-elle une chimère ? 1896.
- E. DUPLESSIX. — Vers la Paix, 1903.
- LE COMTE DE SAINT-MAURICE. — La deuxième Conférence de la Paix, 1908.
- ARTHUR DESJARDINS. — L'arbitrage international (Rapport sur le concours ouvert pour le prix Bordin), 1892.

- F. DE MARTENS. — La Conférence de la Paix à La Haye, trad. le comte de Sancé, 1900.
— Nouveau recueil général des traités. — Continuation du Grand Recueil de G.-F. de Martens par Félix Stœrk.
P. VALMIGÈRE. — Arbitrage international, 1898.
M. NOVACOVITCH. — Les compromis et les arbitrages internationaux du XIII^e au XV^e siècle, 1905.
CH. GODEFROY. — Les traités généraux d'arbitrage conclus par la France, 1905.
POIGNAND DU FONTENIOUX. — Evolution de l'idée de tribunal permanent d'arbitrage à travers les âges et de son avenir, 1904.
J. GIROD. — Démocratie, Patrie et Humanité, 1908.
KANT. — Principes métaphysiques du Droit suivis du projet de paix perpétuelle ; trad. Joseph Tissot, 1853.
ED. TALLICHET. — La question de la paix et sa solution, 1907.
FR. PASSY. — Historique du mouvement de la paix (Bibliothèque pacifiste internationale), 1904.
SAX. — Histoire de l'arbitrage international permanent.
GÉNÉRAL PÉDOYA. — Les Conférences de La Haye.
E. LÉMONON. — La seconde Conférence de La Haye, 1908.
M. BOURGUIN. — Les systèmes socialistes et l'évolution économique, 1907.
La deuxième Conférence de La Haye (*Revue de la Paix*), novembre-décembre 1907.
Revue politique et parlementaire, 10 novembre 1907.
Questions diplomatiques et coloniales, 1^{er} novembre 1907.
La Revue de Paris, 15 juin 1907, 1^{er} août 1907.
Revue générale de Droit international public, t. VI, 1899.
La Revue des Deux-Mondes, 15 juin 1907.
Conférence internationale de la Paix, 1^{re} et 4^e parties, La Haye, 1899.
Deuxième Conférence internationale de la Paix, 1^{re} et 2^e parties, La Haye, 1908-09.
Journal des Débats, 1907.
Le Temps, depuis 1907.
-

INTRODUCTION

Le mot guerre, dit M. Calvo(1), dérive de l'allemand *wehr*, dont on trouve l'origine dans la langue des anciens Germains et qui signifie défense.

Au moyen âge, ce nom subit de nombreuses modifications; nous en pouvons noter : *werra*, *gwerra*, *guerra*.

L'Europe méridionale a connu le dernier; les Français disent *guerre*.

M. Calvo, après avoir fait la critique des définitions données par plusieurs auteurs, s'arrête à la suivante : « La guerre est cet état anormal d'hostilité qui se substitue aux relations de bonne harmonie de nation à nation ou entre concitoyens appartenant à des partis politiques différents, et qui a pour objet de conquérir par la force des armes ce qu'on n'a pu obtenir par les voies pacifiques ou amiables. »

Nous estimons que les mots « ou entre concitoyens appartenant à des partis politiques différents » n'ont pas leur place dans l'ordre d'idées que nous allons envisager et, par conséquent, nous acceptons la défini-

(1) Calvo, *Droit international*, t. II, p. 10.

tion proposée par M. Calvo, abstraction faite du membre de phrase cité.

Dès que les hommes ont commencé à juger leurs actes d'une manière plus objective, des discussions se sont élevées au sujet de la guerre ou de la paix. C'est un mouvement qui a continué au cours des siècles — avec des périodes plus ou moins accentuées — jusqu'à nos jours, où il a pris un grand développement.

Les controverses de part et d'autre sont des plus ardentes. « Non seulement, disent les partisans de la guerre, la paix réelle amollit les peuples; mais la paix *crue*, la paix supposée, la croyance en la paix, la paix armée prise pour la paix, la continuelle préparation de la guerre prise pour la paix, alors qu'elle est la guerre elle-même, est un narcotique admirable et l'essentiel principe de la décadence pour une nation. » Et un peu plus bas : « Voilà pourquoi il faut de nos jours que chaque peuple tout entier, s'il ne veut pas périr, fasse continuellement, tous les jours, cette guerre qui s'appelle la préparation à la guerre; et voilà pourquoi, tout autant, il ne faut pas qu'il croie à la paix, qu'il croie que la paix existe;... qu'un peuple pacifiste serait un peuple qui voudrait mourir, à savoir que le pacifisme est simplement le signe de la décadence d'un peuple. » Ou bien : « le jour où l'humanité deviendrait un grand Empire romain pacifié, n'ayant plus d'ennemis extérieurs, serait le jour où la moralité et

l'intelligence humaines courraient les plus grands dangers (1). »

Donc, jamais de paix pour les peuples prévoyants : voilà la conclusion des partisans de la guerre.

Mais les pacifistes raisonnent ainsi : « Toute guerre est une impiété et un crime, puisque nous sommes tous ou enfants de Dieu, ou individus d'une espèce animale qui est évidemment faite pour peupler la terre sans la disputer tant que celle-ci sera assez large pour que les hommes y puissent être à l'aise. Toute guerre est donc une sorte de pillage et de vol à main armée qui ne peut avoir ni aucune justification, ni aucune excuse. L'humanité pouvant et devant sans doute se considérer comme un seul être éternel ayant pour mission de persévérer dans l'être, de s'accroître et de se développer, toute guerre est une tentative de suicide très funeste... » (2)

On peut comprendre parfaitement la guerre, aux premiers temps, contre les animaux. Les hommes, étant une proie pour ces derniers, devaient se défendre.

On comprend, de même, la guerre, à cette époque primitive, pour la conquête de la subsistance.

Le meurtre qui marque le commencement de l'humanité, était alors une condition *sine qua non* de la conservation.

L'histoire nous montre que, dans l'Asie antique, les

(1) E. Faguet, *Le Pacifisme*, 1908.

(2) E. Faguet, *Le Pacifisme*, 1908.

Assyriens, les Chaldéens, les Perses, les soldats d'Alexandre parcouraient les pays et massacraient tout ce qui se trouvait sur leur passage. Peuples guerriers, ils se faisaient une gloire du crime et du pillage.

Les Grecs devaient accepter les idées et les principes communs à tous les peuples de l'antiquité; mais, ils trouvaient, dans leur inclination vers la littérature et les arts, quelques maximes qui étaient en contradiction absolue avec la guerre.

Homère nous dit qu'il est impossible pour un homme couvert de sang d'oser prier les dieux. De même, d'après Homère, Zeus, assembleur de nuages, regarde d'un œil très sévère Arès, le dieu de la guerre, et lui dit : « Non, renégat, ne viens pas t'asseoir à côté de moi ; gémis. De tous les dieux qui demeurent dans l'Olympe, tu es pour moi le plus haïssable, toujours tu aimes les querelles, les guerres et les batailles! »

Et pour citer encore un exemple, prenons Euripide, qui s'écrie : « Infortunés mortels, pourquoi prenez-vous vos lances et portez-vous la mort à vos frères. Arrêtez ! Gardez-vous d'un tel acte ! Arrêtez, vous êtes des fous... » (1)

Sans cela, la rivalité entre les cités grecques et l'idée « que leur race supérieure est appelée à exercer la suprématie sur les autres peuples, sur les barbares »

(1) A. Carnegie, *Pour l'Arbitrage* (traduction française par A. Métin).

et « que les barbares sont hors du droit » (1) montrent bien la situation de ce peuple en ce qui concerne la paix.

La guerre avec ses merveilleux chants guerriers semble être la vocation de Rome, de cette grande cité qui a su dominer le monde. C'était le droit de la force, le règne du plus fort qui y était établi.

Mais les Romains après avoir conquis tous les peuples connus, grâce à cette forte discipline qui peut servir d'exemple, justifiaient leurs guerres par le désir d'établir sur la terre la pacification universelle; leur œuvre, c'était la *Pax romana* (2).

Et, alors, nous nous demandons pourquoi ce grand peuple qui eut la suprématie dans l'art et la méthode de faire la guerre, pourquoi ces « artistes d'armes » ont voulu se couvrir de cette *Pax romana* ?

Pourquoi le courage, qui ne leur faisait pas défaut sur le champ de bataille, leur manquait-il dans cette occasion ? C'était la conscience de leurs actes — quoique glorieuse — qui leur imposait une pareille attitude, d'ailleurs contradictoire avec le caractère ferme de ces grands conquérants. C'était beau d'avoir eu tant d'éclatants succès, tant de belles victoires, mais ils avaient eu besoin devant le monde, devant l'histoire, qui va, pendant des siècles, les juger, ils avaient eu, disons-nous, besoin d'un prétexte pour invoquer la paix de-

(1) Bonfils, *Droit International public*, 1908, p. 34.

(2) E. Faguet, *Le Pacifisme*, 1908.

vant la civilisation qui les regardera d'un œil sévère.

Du reste, nous trouvons chez les Romains des écrivains qui s'opposaient à la guerre et déploraient cet état dangereux pour l'humanité. Ainsi, l'illustre Cicéron, disait : « Il y a deux manières de terminer une dispute : la discussion et la violence. La dernière manière est tout simplement celle des bêtes sauvages, la première est propre aux êtres de raison. » Et il a exprimé une opinion bien digne de lui, au Sénat, quand il a plaidé si éloquemment la cause de la paix ; et, pendant que la guerre se faisait, il a gardé les mêmes idées, au péril de sa vie.

Avec Virgile, nous pouvons entendre les paroles suivantes : « L'amour des armes et la folle perversité de la guerre font rage ». « Pour moi, revenant de la guerre, tout fumant de meurtre, je serais criminel de toucher les dieux, avant d'avoir lavé cette souillure dans l'eau pure. »

Et, Sénèque ne soutient-il pas les mêmes idées, quand il s'écrie : « Nous punissons les meurtres et les massacres entre particuliers ; pourquoi respectons-nous la guerre et le crime glorieux d'assassiner des nations entières ? L'amoureux de conquêtes est un assassin » (1).

Au Ve siècle, l'unité de la domination romaine succombait sous le poids de l'invasion des barbares :

(1) A. Carnegie, *Pour l'Arbitrage* (traduction française, par A. Métin).

c'était la chute de l'Empire d'Occident. Mais ce n'était pas seulement l'unité qu'on venait de détruire ; c'était aussi l'ordre qui s'écroulait.

Les Romains avaient réussi au bout de tant de guerres et d'efforts à établir l'ordre. Toutefois, c'était plutôt un ordre destiné à maintenir leurs conquêtes, qu'une organisation pour le bien-être des peuples vaincus ; mais, enfin, c'était l'ordre. « Pour la première fois, un ordre juridique quelconque s'était substitué à l'anarchie pure ; pour la première fois, le mot d'humanité avait été prononcé. Rome, qui avait tant broyé de peuples avec une impitoyable rigueur, Rome, dont la cupidité semble n'avoir jamais connu de bornes, Rome... s'aperçut que son nom était l'anagramme d'*amor* » (1).

Avec les barbares, nous voici en pleine violence, en pleine cruauté. L'invasion de ces hordes plaît-elle aux partisans de la guerre ? Est-elle le beau rêve, l'idéal de l'humanité ? Quant à nous, nous pensons que l'invasion qui décima l'Europe est le plus grand fléau que le monde ait souffert. Horrible spectacle ! qui est resté tant de siècles dans la mémoire des générations qui se sont succédées dans les pays où ces sauvages ont passé.

Si on envisage l'époque féodale, on remarque qu'elle a comme principe, la soumission des faibles aux forts. « La guerre est donc, dit Laurent, la loi de la féodalité. » Funeste loi, peuvent ajouter les pacifistes !

(1) J. Novicow, *Les luttes entre Sociétés humaines*, édition 1896, page 607.

Le moyen âge eût dû connaître la paix par le César spirituel, car c'est ce dernier qui était, sur la terre, celui qui portait les paroles du Seigneur: « Aimez-vous les uns les autres ». « Aimez vos ennemis. » Voilà le sublime qu'aurait pu respirer le monde par la voix de ce représentant de Jésus.

Les premiers Pères chrétiens auraient dû servir de modèles aux papes. Saint Grégoire de Nysse prêchait ainsi : « Celui qui vous promet un avantage si vous vous absteniez de la guerre vous en accorde deux en vous épargnant la suite des malheurs qui escortent la guerre, et la guerre elle-même. » Saint Augustin déclarait : « Ne pas rester en paix, c'est repousser le Christ. » Saint Martin répondit à Julien l'Apostat : « Je suis chrétien et je ne peux pas combattre » (1).

Ces paroles pleines de sagesse, suivant nous, auraient dû servir d'exemples aux papes. Mais, s'il y a eu des papes qui disaient « qu'en choisissant la paix, on se montre un adorateur de Dieu qui est son auteur », il y en eut d'autres qui, au nom de la religion et de la foi, ont été cause de guerres sanglantes.

Ne parlons pas des croisades; passons aux différences de croyances qui, d'après toutes les probabilités — avec l'esprit des chefs de l'Église de ces temps-là — sont un nouvel élément d'inquiétude (2). Si c'était seu-

(1) A. Carnegie, *Pour l'Arbitrage* (traduction française, par A. Métin).

(2) E. Faguet, *Le Pacifisme*, éd. 1908.

lement l'inquiétude, l'histoire ne les enregistrerait même pas ; mais, c'est plutôt la *guerre acharnée* ; voilà à quoi aboutirent les différences de religion, ou mieux, si nous voulions être plus exact, les *ambitions humaines*.

La grandeur des dogmes, quel bon moyen pour soulager un peu le monde des innombrables maux de la guerre ; mais, hélas, les ambitions humaines l'ont emporté ! Les paroles du Grand Maître qui auraient dû être prêchées fidèlement par les serviteurs des autels, ont été changées : au lieu de les employer dans le vrai sens, dans le sens de la concorde entre les hommes, l'Evangile a servi à soutenir les désirs de suprématie, il fut le prétexte de toutes ces guerres dont l'histoire est remplie.

Au sortir de cette période qui a tant frappé les esprits, car on se battait au nom du principe religieux, les guerres ont toujours continué et se sont poursuivies jusqu'à nos jours. Les guerres d'Italie, les campagnes de Louis XIV et de Frédéric de Prusse, l'aventure de Charles XII ont formé une période sanglante. Les idées pacifiques émises par les philosophes et écrivains de valeur commencent à se manifester et grandissent en force.

Lord Clarendon disait : « Nous ne pouvons pas nous faire une représentation et une image plus vivante de l'enfer que la vue d'un royaume en guerre. »

Grotius combat l'abus de la guerre, en ajoutant qu'il

serait indigne même pour les peuples barbares d'en abuser. Nous pouvons dire que le mouvement moderne, pour soumettre la guerre terrestre et maritime aux principes et lois établis d'avance, a comme promoteur Grotius.

Les droits de la guerre et de la paix, dit M. A. Carnégie, dans un discours adressé aux Etudiants d'une Université écossaise, firent époque et attirèrent l'attention du plus grand capitaine de ce temps-là, de Gustave-Adolphe. Un exemplaire en fut trouvé sous sa tente le jour de sa mort. Trois années après la publication de l'œuvre de Grotius, Richelieu ne massacra pas les habitants de La Rochelle comme c'était l'habitude, chose qui, d'ailleurs, étonna l'Europe.

De même, pour montrer l'influence des idées de Grotius, si en avance sur son temps, nous sommes en mesure d'affirmer que le traité de Westphalie, un des plus importants documents de ce genre, était imprégné évidemment de sa doctrine, basée sur les lois de la justice et les principes les plus humanitaires.

Après Grotius, nous estimons que Puffendorf, Bynkershock, Locke, Wolf, Vattel ont répandu les mêmes idées.

Montesquieu n'admet pas les guerres arbitraires, c'est-à-dire les guerres faites pour la gloire. En effet, tuer les hommes pour s'en faire une renommée, ce n'est pas le but de la vie. Mais, il aime que les peuples faibles se laissent conquérir par les plus forts ; et,

même, il conseille à ces derniers de soumettre, dans l'intérêt de l'humanité — c'est la conquête bienfaisante, salubre et régénératrice — les Etats où la corruption a pris naissance, où les lois ont cessé d'être exécutées et dont le gouvernement est devenu insupportable.

Voltaire, le marquis d'Argenson, Frédéric II lui-même, se piquent de pacifisme et déplorent la folie de la guerre (1).

L'abbé de Saint-Pierre, que M. Faguet place près de son commentateur Jean-Jacques Rousseau, nous a laissé le fameux projet de *Paix perpétuelle*.

« Il y aura désormais, d'après l'abbé de Saint-Pierre, entre les souverains d'Europe qui auront signé les articles suivants, une alliance générale et perpétuelle : premièrement pour former le corps de l'arbitrage européen ; secondement pour avoir sûreté parfaite et perpétuelle contre toutes les guerres ; troisièmement pour avoir sûreté parfaite et perpétuelle de leur conservation personnelle et de la conservation de leur postérité sur le trône ; quatrièmement pour avoir sûreté parfaite et perpétuelle de la conservation de leurs Etats et de leurs droits en l'état qu'ils les possèdent actuellement et suivant les derniers traités ; cinquièmement pour avoir une grande diminution de leurs dépenses militaires, afin de s'employer plus utilement à augmenter les richesses et le bonheur de leurs su-

(1) E. Faguet, *Le Pacifisme*, 1908.

jets ; sixièmement pour avoir toujours la plus grande liberté qu'il soit possible dans leur commerce ; septièmement pour avoir toujours sûreté parfaite de l'exécution entière et perpétuelle de leurs promesses réciproques tant passées que futures ; huitièmement pour avoir sûreté entière que leurs différends présents et futurs seront toujours terminés sans aucune guerre. Les membres du corps européen, pour terminer entre eux les différends présents et à venir, ont renoncé et renoncent pour eux et leurs successeurs à la voie funeste et ruineuse des armes et sont convenus de prendre toujours la voie de la conciliation ou de la diète européenne, par la médiation de quelques plénipotentiaires des membres du corps européen ; et, en cas que cette médiation ne suffise pas, ils sont convenus de s'en rapporter au jugement des autres membres représentés à la diète européenne par leurs plénipotentiaires, à la pluralité des voix pour la provision et aux trois quarts des voix pour le jugement définitif qui ne s'y fera que cinq ans après le jugement provisoire... Les dix-neuf plus puissants souverains de l'Europe..... auront tous chacun une voix et contribueront, chacun selon leurs revenus et leurs charges, aux dépenses communes pour les subsistances des troupes de l'Alliance générale sur les frontières, et cette contribution sera réglée au congrès à la pluralité des voix des alliés..... Si quelqu'un des associés ou autres souverains refusait l'arbitrage de la diète et d'exécuter le jugement de la grande alliance,

s'il faisait des préparatifs de guerre, s'il tentait de faire des négociations pour diviser les alliés, la grande alliance le regardera comme un perturbateur du repos de l'Europe et agira contre lui offensivement jusqu'à ce qu'il ait accepté l'arbitrage, exécuté le jugement et donné sûreté de réparer le tort qu'il aura causé et de rembourser les frais de guerre des alliés. »

Jean-Jacques Rousseau, étudiant les idées émises par l'abbé de Saint-Pierre, convenait que le projet est très sage, mais que l'auteur avait jugé trop superficiellement les moyens d'exécution. L'illustre commentateur craint que la force n'intervienne pour introduire ce qui est utile au public, car les intérêts des particuliers y sont toujours opposés ; et, alors, nous estimons que Rousseau a été loin d'approuver le plan d'organisation de l'Europe, conçu en 1603 par Henri IV, qui justement avait comme fondement la force armée.

Pourrions-nous, en énumérant ceux qui ont établi les premiers principes de la paix, oublier Bentham et Kant ?

La Grande Révolution française avait proclamé la *fraternité*, et, en même temps, comme politique extérieure, devant la coalition européenne qui menaçait à la fois l'intégrité territoriale de la France et ses libertés, elle avait établi le projet de faire la guerre aux rois, non aux peuples, et de délivrer ceux-ci de la servitude féodale et cléricale. Mais la situation financière qui était des plus mauvaises et le besoin de satisfaire

aux demandes de la classe militaire avaient hâté la transformation de la guerre de principes en guerre de conquêtes.

Vient l'Empire qui a été une épopée sanglante ! Napoléon a été un grand général qui restera en honneur dans la mémoire des partisans de la guerre. Mais les apôtres de la paix le tiendront toujours pour un aventurier, de génie sans doute, mais un aventurier, car Napoléon a trop aimé la guerre pour ne pas être détesté des pacifistes.

Les longues guerres de l'époque napoléonienne furent suivies d'un repos relatif qui dura près d'un demi siècle. Les mœurs s'adoucissaient et l'amour de la paix gagnait du terrain.

Les Sociétés de la Paix paraissent s'être formées pour la première fois en Amérique, vers l'an 1814 ; elles ont grandi depuis et leur nombre s'est augmenté. L'Angleterre a suivi le même chemin, La *Peace Society* fut constituée sous l'influence de plusieurs grandes familles, ayant à la fois le caractère philanthropique et religieux. On peut citer encore : l'Association ouvrière de la Paix, l'Association internationale d'arbitrage et de Paix, etc...

Des congrès commençaient à se réunir. A une de ces réunions tenues à Paris en 1849, Victor Hugo, qui la présidait, formulait une théorie des plus pacifiques : « Vous êtes venus ici, disait-il, de tous les points de l'horizon, pour tourner ensemble le plus auguste

des feuilles de l'Évangile, celui qui ordonne aux hommes de s'aimer comme les enfants d'un même Père, et pour apprendre aux peuples à faire enfin prononcer par la raison ce qui n'avait été décidé jusqu'à présent que par la force » (1).

Malgré, à partir de 1852, des guerres suscitées par la question d'Orient, par la fondation de l'unité de l'Italie et de l'Allemagne, firent verser beaucoup de sang au grand désespoir des amis de la paix.

Les duels entre les peuples ne prennent plus fin, les haines et les désirs de vengeance se succèdent. La conséquence immédiate, c'est le développement démesuré des armements.

Arrêtons-nous un moment à la guerre franco-allemande.

En 1870, partout sur toute la surface de l'Europe, les centres de propagande pacifique sont organisés. Mais tous les efforts, tous les appels qu'ils firent pour le maintien de la paix restèrent sans résultat. La presse, les paroles ne purent empêcher les adversaires de prendre les armes. Au nom des principes de la chrétienté, pendant que la guerre suivait son cours malheureux, plusieurs démarches furent faites auprès des gouvernements : « Arrêtez-vous ! » écrivaient les membres de la commission exécutive de la *Ligue Internationale de la Paix* au roi de Prusse. « Ce n'est pas

(1) F. Passy, *Historique du Mouvement de la Paix*, p. 10 et suiv.

au nom d'un peuple qu'ils vous en conjurent..... c'est au nom de tous. » Et un peu plus bas : « L'humanité, la religion, l'amour de votre patrie et sa véritable grandeur ne vous le commandent pas moins ». La protestation finissait par les phrases suivantes : « N'ajoutez pas, Sire, à tant de souffrances, n'accroissez pas ces monceaux de morts et ces torrents de sang. Laissez les deux nations meurtries panser trop tard leurs blessures. Et puisque le monde, pour n'avoir pas suffisamment connu le prix de la paix, a été réduit à apprendre, plus cruellement que jamais, quel est le prix de la guerre, que, du moins, cette expérience, si chèrement achetée, lui profite ; et que, dès maintenant, en voyant des armées victorieuses s'arrêter devant le réveil d'un peuple libre, il puisse dire, pour ne plus se démentir, que l'ère des luttes fratricides est enfin fermée sans retour » (1).

Il y eut une époque, très difficile à passer pour les partisans des sociétés qui plaidaient en faveur de la paix ; ce fut, sûrement, après la guerre, car il y avait beaucoup de français qui voulaient prendre immédiatement la revanche contre la puissance voisine. Mais, bientôt, un courant favorable à la paix se fit jour.

Dans un appel, la Société française des amis de la Paix disait qu'il faut se demander si c'est bien à la guerre qu'il convient d'en appeler de la guerre ; si

(1) F. Passy, *Historique du mouvement de la Paix*, p. 30 et suiv.

la guerre est l'unique voie que l'honneur et la dignité de la France ainsi que la prudence conseillent aux citoyens de prendre ; si ce chemin est le plus vraiment *patriotique* en même temps que le plus humain.

L'appel continuait : « La guerre c'est peut-être bien la victoire, mais aussi ce peut être la défaite. » Et dans ce dernier cas, quelle calamité pour la France, si elle était battue une seconde fois ! Pour répondre à ceux qui veulent à tout prix la revanche, le peuple doit se relever, refaire la situation morale et matérielle ; quant à la réparation due, les Français vont la demander au travail, qui donne la richesse ; à la sagesse qui accorde le respect, l'estime ; au progrès des idées et des mœurs. Le manifeste soutient l'idée de la solidarité des peuples, en déclarant que les intérêts des peuples sont identiques, quoique parfois ils semblent être en opposition. La prospérité d'un peuple a une influence considérable sur toutes les autres nations. C'est la politique pacifique que la France a suivie.

Peu à peu, les gouvernements ont commencé à voir que la pratique de la paix est supérieure à celle de la guerre, car quel service pourrait rendre cette dernière à l'humanité, en comparaison des conséquences funestes qui en résulteraient ?

Quel n'est pas, en effet, le coût de la guerre ! D'après le bilan fait par M. Paul Leroy-Beaulieu, la guerre n'a-t-elle pas coûté, de 1853 à 1866, près de 48 milliards

à toutes les puissances belligérantes ? D'après celui dressé par M. de Foville, la campagne de 1870-71 a pris à la France 30 milliards. C'est de l'argent qui s'en va dans le sang, au lieu de l'employer pour les travaux productifs de la paix.

Et, puis, la guerre inflige des pertes extraordinaires à l'industrie, au commerce et à l'agriculture.

Spencer soutient que le monde passe nécessairement du militarisme — c'est la coopération obligatoire des citoyens — à l'industrialisme, qui est pacifique et a à sa base la coopération volontaire des individus. La société évolue, donc, de la concurrence destructive entre les groupes extérieurs les uns aux autres, à la concurrence entre producteurs au sein d'une même humanité. Cette dernière forme de la concurrence est très fructueuse et très utile à tous les hommes. L'idée de la paix devient avec cet état d'industrialisme comme une chose essentielle. Elle a suivi une évolution à son avantage ; car, si, pendant le long des siècles, la paix, dans la pensée des gouvernements, a été timide, aujourd'hui il y a, sans doute, une inclination marquée vers un état pacifique plus ou moins prolongé.

Nous disons « vers un état pacifique plus ou moins prolongé », parce que, et ce sera notre conclusion, la paix ne pourra être sûre que lorsque la démocratie, la vraie démocratie, prendra le pouvoir et le conservera pour le bonheur des peuples.

A l'heure actuelle, il y a une tendance opposée à la

guerre. Nombreux sont les peuples et les gouvernements qui n'aiment plus à se tuer.

M. Loubet, l'ancien président de la République française, écrivant, le 26 février 1909, au directeur de la revue *Les Idées modernes* qui vient de se fonder, disait entre autres choses (et nous croyons bon de relever ces idées comme étant celles d'un ancien chef d'État et d'un des hommes les plus marquants de France) : « En développant les causes qui peuvent rapprocher les nations, en étendant de plus en plus la région où les discussions peuvent rester pacifiques, en cultivant et en propageant cet état d'esprit qui permet, par une intelligence plus haute de la politique, de substituer la conception de la civilisation et du devoir national à celle de l'ambition, de la rancune et de l'intérêt privé, les gouvernements se montreront dignes de leur mission. » Et un peu plus bas : « Les relations entre les peuples tendent de plus en plus à créer un régime de justice et de raison, pour s'affranchir du régime de la force, dont les triomphes sont éphémères et les ruines déplorables. C'est, dans tous les pays, le vœu de l'opinion publique. La solidarité des peuples n'est pas un rêve à tirer des nuages de la théorie, mais un fait, une donnée d'observation. » (1).

Si les déclarations des peuples et des souverains sont en faveur de la paix, si les nations ont un grand

(1) *Le Temps*, M. E. Loubet et la paix universelle.

intérêt à ne pas avoir la guerre, alors c'est du côté de l'arbitrage que les gouvernements doivent diriger leurs efforts.

« L'arbitrage est le procédé auquel recourent deux Etats, qui, après avoir vainement essayé de résoudre par les négociations directes le conflit qui les divise, s'entendent pour demander à un tiers, par eux désigné en commun, de trancher leur différend par une véritable sentence » (1).

L'arbitrage peut être facultatif ou obligatoire.

Il est facultatif, quand il est institué après que le conflit a éclaté. Il est obligatoire, si les Etats se sont engagés d'avance à soumettre à l'arbitrage telle contestation bien déterminée ou tous les litiges qui pourraient survenir entre eux.

L'engagement, dont nous parlons, s'appelle le pacte ou la clause compromissoire. L'arbitrage obligatoire peut être institué par trois espèces de traités : *a*) le traité à clause arbitrale ou compromissoire spéciale qui soumet à l'arbitrage tout différend relatif aux points mêmes qui constituent l'objet du traité, spécialement les questions qui concernent l'interprétation et l'exécution du traité ; *b*) le traité à clause arbitrale générale, qui, ayant un objet quelconque, contient un engagement soumettant à l'arbitrage tous les litiges, de toute nature, exception faite parfois de certains cas désignés ; *c*) le traité d'arbitrage permanent qui a été

(1) Bonfils, *Droit international public*, p. 561, éd. 1908.

institué dans le but exprès que les Etats contractants y prennent l'engagement de soumettre à l'arbitrage toutes les difficultés, sauf parfois certaines exceptions précises ; ces traités d'arbitrage permanents organisent, en même temps, la procédure arbitrale.

C'est à l'arbitrage obligatoire que nous allons consacrer notre étude. Dans un premier chapitre, nous ferons un historique de l'arbitrage obligatoire, en examinant, à travers les siècles, toutes les circonstances où il y a eu arbitrage obligatoire, soit comme clause accessoire d'un traité, soit comme clause dans les traités expressément conclus pour instituer l'arbitrage obligatoire. Dans un second chapitre, nous verrons l'obligation à l'arbitrage en passant en revue les discussions qui s'élevèrent à la première Conférence de La Haye. Dans le troisième chapitre, nous étudierons l'arbitrage obligatoire à la Conférence de 1907. Notre conclusion appréciera les résultats de ces deux réunions diplomatiques qui, à notre avis, ont abouti à un échec en dépit de tous les vœux et des désirs d'un grand nombre de représentants qui fondaient en commun les plus grandes espérances sur le succès de l'arbitrage, tout au moins à la 2^e conférence. Nous dirons pourquoi l'arbitrage a échoué. C'est par la démocratie et par elle seule que l'arbitrage obligatoire pourrait réussir à s'imposer au monde ; car, d'après nous, la démocratie, c'est la paix ; oui, *la vraie démocratie est le meilleur principe pacifique.*

CHAPITRE PREMIER

Historique de l'arbitrage obligatoire

L'ORIENT ET ROME

L'Orient et Rome ont très peu pratiqué l'arbitrage en général, et, à plus forte raison, l'arbitrage obligatoire. C'était, d'ailleurs, la conséquence immédiate de leur caractère guerrier, de leur esprit porté vers la gloire que procurent les campagnes continuelles. Aussi, c'est seulement, par exception, que nous pourrions y trouver des cas d'arbitrage.

Les peuples vaincus devaient soumettre à l'arbitrage tous les différends qui surgissaient entre eux : ils y étaient contraints par le vainqueur. Les vainqueurs, par une précaution de haute politique, afin de n'être pas forcés d'intervenir trop souvent dans ces querelles d'ordre secondaire, durent prendre cette mesure si sage.

Voilà ce qu'on trouve d'obligatoire pour la solution des litiges dans l'Orient et à Rome.

LA GRÈCE

En Grèce, il y a eu des traités d'arbitrage obligatoire, quoique leur nombre soit très réduit. Les cités grecques convenaient, parfois, entre elles, de soumettre au droit, à la justice, tous les litiges qui surviendraient à l'avenir.

Thucydide, par exemple, nous fait connaître que le roi de Sparte, Archidamos, pensait qu'on ne doit pas poursuivre comme agresseurs ceux qui demandent l'arbitrage, c'était le cas des Athéniens.

Ou bien, d'après Hérodote, Artapherne, gouverneur de Sardes, avait ordonné aux Ioniens de s'abstenir entre eux de violences et de rapines et de trancher toutes les contestations par le droit (1).

Le premier cas est plutôt un cas d'arbitrage facultatif, le second, c'est de l'arbitrage obligatoire dans le genre des contraintes exercées par les vainqueurs sur les vaincus du paragraphe précédent. Pourtant, les deux procédés révèlent la pratique de l'arbitrage dans le monde grec.

Mais la Grèce peut nous fournir des cas où l'arbitrage obligatoire trouve sa place. En 445 avant J.-Ch., Athènes et Spartes décidèrent que, pendant la trêve de 30 ans, elles devaient soumettre toutes les difficultés au

(1) E. Langlande, *De la Clause compromissoire*, Toulouse, 1899, p. 26.

jugement de l'arbitre. Notons que c'était Périclès, protecteur des lettres et des arts, qui pour se développer ont besoin de la paix, notons, disons-nous, que c'était Périclès, qui, lors de la signature de cette trêve, dirigeait Athènes. Après 14 ans, la deuxième guerre du Péloponèse ayant éclaté, ce traité d'arbitrage obligatoire tomba.

M. Mérignhac nous cite le traité d'arbitrage permanent des villes crétoises d'Hierapytna et Priansos, par lequel elles décident « qu'à l'égard des injures déjà faites de part et d'autre, les cosmes (premiers magistrats), Enipan et Néon, termineront avec leurs collègues les différends nés à ce sujet, devant tel tribunal qu'il plaira de choisir à l'une et à l'autre ville. A l'égard des injures qui se commettront désormais, on emploiera des juges selon l'ordre prescrit dans l'édit public. »

Le plus important des cas d'arbitrage obligatoire, nous le trouvons dans l'alliance des deux confédérations Argos et Sparte, dont voici le contenu :

« Il a été convenu entre les Lacédémoniens et les Argiens qu'il y aura paix et alliance entre eux pendant cinquante ans.

« La justice sera égale et réciproque, conformément aux anciens usages.

« Cette paix et cette alliance seront communes aux autres villes du Péloponèse, qui resteront autonomes et indépendantes, conserveront la jouissance de

« leur territoire, et auront la justice égale et réciproque, conformément aux anciens usages.

« Tous les alliés des Lacédémoniens en dehors du Péloponèse seront sur le même pied que les Lacédémoniens; les alliés des Argiens seront sur le même pied que les Argiens et conserveront leurs possessions.

« S'il est nécessaire de faire quelque expédition en commun, les Lacédémoniens et les Argiens se concerteront pour prendre dans l'intérêt des alliés les mesures les plus équitables.

« S'il s'élève un différend entre quelques-unes des villes du Péloponèse ou du dehors, soit pour les frontières, soit pour quelque autre objet, il y aura arbitrage. Si parmi les villes alliées, il en est qui ne peuvent s'entendre, la contestation sera portée devant une troisième ville neutre et choisie comme telle d'un commun accord.

« Les différends entre particuliers seront jugés suivant les anciens usages. »

C'est un des meilleurs exemples, au point de vue des textes, de traité à clause compromissoire générale d'arbitrage de ces temps-là.

Cependant un fait semble extraordinaire. Comment Sparte, qui était dans son essence absolument militaire, a-t-elle pu signer une pareille alliance? Comment Sparte aurait-elle eu la patience de rester liée un demi-siècle par ce traité? Cette ville qui aimait tant la guerre pou-

vait-elle supporter cinquante ans une clause compromissoire générale ainsi qu'une accession libre de tous les Etats du monde grec ?

C'était une chose qui était en opposition criante avec son caractère. En vérité, Thucydide, qui a écrit l'histoire de la guerre du Péloponèse, nous fait connaître que le traité, dont il nous donne la teneur, a cessé d'exister parce que, quelques mois après, les hostilités recommençaient.

M. André cite comme un cas d'arbitrage permanent qui ait fonctionné le plus normalement — selon son expression — chez les anciens, celui de la Ligue Achéenne, instituée en 280 avant J.-C. et qui a pris plus tard une extension assez prononcée (1).

Enfin envisageant, d'une manière générale, les diètes des confédérations grecques, nous sommes en mesure d'affirmer que, presque toujours, elles connaissaient des litiges entre les alliés, soit que ces derniers eussent convenu, d'avance, que tous leurs différends devaient y être soumis obligatoirement, soit qu'au moment du conflit, ils pensaient les y soumettre.

Ajoutons à ces précédents en dernière analyse, le tribunal des Amphictyons.

Bien que certains auteurs aient soutenu que ces Amphictyons avaient seulement le caractère religieux, nous nous rallions à l'opinion plus vraisemblable qui

(1) A. André, *De l'arbitrage obligatoire dans les Rapports Internationaux*, 1903, p. 27.

estime que leur rôle était plus large et qu'ils tranchaient aussi les difficultés qui prenaient naissance entre les cités; bien plus ces difficultés devaient être obligatoirement de leur compétence.

LE MOYEN AGE

Ne nous occupons pas de l'époque des invasions barbares. C'est en vain que nous y chercherions l'arbitrage obligatoire. C'est assez de songer à leur aspect qui faisait trembler et la façon dont Attila, par exemple, se vantait : « là où mon cheval, disait-il, a passé, l'herbe ne repousse plus », pour voir que leur droit, leur justice, leur religion, c'était l'épée.

Serons-nous plus heureux pour l'arbitrage obligatoire en passant à la féodalité, à cette période dans laquelle les seigneurs se faisaient sans cesse la guerre les uns aux autres? On ravageait partout, la basse classe était en proie à la misère. On ne pouvait, à cause des violences, cultiver la terre, la famine durait des années entières.

L'arbitrage obligatoire qui nous préoccupe est loin d'y trouver sa place.

Mais l'Eglise — qu'iva oublier vite sa grande mission — voulut diminuer un peu ces guerres continuelles. Elle défendit aux seigneurs de se battre pendant une moitié de la semaine.

C'était une défense que, d'ailleurs, beaucoup de sei-

gneurs outrepassaient et la guerre avec ses désastres n'en continuait pas moins.

La cérémonie religieuse qui accompagnait l'investiture de la chevalerie était un deuxième moyen que l'Eglise avait imaginé dans le même but. Les armes, en vertu du serment prêté par le jeune chevalier devaient être employées seulement pour défendre et protéger les opprimés.

Si les mœurs ne changèrent pas immédiatement, l'Eglise fit néanmoins son possible pour introduire des relations pacifiques. Avec le temps, on rencontre même quelques cas d'arbitrage. Mais ce n'était pas l'obligation de recourir à ce moyen pour trancher les conflits, c'était l'arbitrage facultatif qui se faisait jour. Puis grâce aux bons offices de l'Eglise, leur nombre augmenta. Si elle avait persisté dans cette voie, l'humanité aurait été moins exposée à tant de tempêtes. Cependant les papes mirent leur intérêt personnel au-dessus de tout. Et, c'était la lutte, au lieu de la paix qu'on prêchait.

Ce n'est donc pas dans cette voie que nous devons continuer nos recherches sur l'arbitrage obligatoire. C'est du côté des cités commerciales de l'Italie, de la Suisse et de l'Allemagne que nous y trouverons des rapports concernant notre sujet.

En 1238, Gènes et Venise conclurent un traité d'alliance avec la clause générale suivante : « S'il surgissait entre les dites cités un différend qui ne pût être

facilement aplani par elles, il devra être tranché par l'arbitrage du Souverain Pontife. Et si l'une des deux parties contrevient au traité, nous consentons à ce que le Seigneur excommunie la partie contrevenante » (1).

En 1291, Uri, Schwytz et Unterwalden, dans leur traité, insérèrent une clause générale par laquelle si des discordes se produisaient entre les alliés, la voix de l'arbitre les apaiserait, et si l'une ou l'autre des parties méprisait la sentence, les confédérés se déclareraient contre elle.

Mais les cantons suisses allaient plus loin, et cette constatation leur fait honneur. Ils mettaient dans les alliances qu'ils contractaient avec les états et les cités qui les entouraient une clause relative au mode de trancher les difficultés. Dans *la paix perpétuelle* conclue après la bataille de Marignan entre François I^{er} et les cantons suisse (novembre 1516), on voit, que c'est le jugement de quatre hommes de bien, dont deux nommés par chaque partie, qui terminera la contestation entre les sujets du roi et les habitants des cantons suisses. En cas de partage des voix, on faisait appel à un prud'homme. Et plus loin « si la contestation était entre un sujet des cantons et ligues et le roi de France, les cantons examineraient les demandes et, s'ils la trouvaient fondée, ils l'appuieraient auprès du roi; mais, si le roi n'y satisfait pas, les plaignants pourront appeler

(1) Langlade, *op. cit.*, p. 32.

le roi par devant les arbitres, lesquels seraient pris parmi les juges du pays de Coire et du Valais et non suspects aux parties, et ce qui sera alors fait et conclu par lesdits juges, par sentence de justice ou amiablement, devra avoir lieu et être inviolablement observé sans aucune provocation » (1).

Les villes hanséatiques qui avaient les même intérêts commerciaux pratiquèrent beaucoup dans leurs relations l'arbitrage obligatoire. La diète de cette union à but commercial, qui avait son siège à Lubeck, était chargée en dehors d'autres questions qui concernaient les alliées, de trancher toutes les contestations éventuelles.

LES TEMPS MODERNES.

Nous arrivons aux monarchies centralisées, avec tous leurs avantages et inconvénients. Si nous examinons les solutions des difficultés internationales sous cette période, rien ne rappelle l'arbitrage obligatoire. Comment les chefs d'Etats auraient-ils songé à demander à l'arbitrage ce que les armées, qu'ils se sentaient si fiers de commander, pouvaient leur donner ? Comment se seraient-ils engagés par une clause générale d'arbitrage, alors que toute leur vie, toute leur carrière attestent qu'ils ne songeaient qu'à satisfaire leurs caprices ?

(1) A. André, *op. cit.*, p. 32.

La force seule devait trancher les différends, afin que fût intact le prestige des princes.

Nous avons montré dans notre introduction qu'un courant d'opinions se dessine, puis s'accroît dans le sens de « faire la guerre à la guerre ». Il paraît que Sully avait eu l'idée de la constitution d'une cour d'arbitrage, dont la compétence aurait pris — à son avis — une grande extension. Mais ce projet périt avec lui.

En 1622, Eméric de Lacroix, dit Cruce, dans son *Cinée d'Etat sur les occurrences de ce temps*, demande l'organisation d'un congrès permanent d'arbitrage, qui se tiendrait à Venise, territoire neutre et indifférent, sous la présidence du pape, et auquel seraient représentés tous les souverains et chefs d'Etats du monde (1).

Jean-Jacques Rousseau propose une espèce de tribunal et un pouvoir coercitif européen (2).

Si encore nombre d'écrivains, que nous avons déjà cités plus haut, ont exprimé, d'une manière ou d'une autre, leurs vœux vers la solution pacifique des conflits de l'ordre international, nous pouvons, cependant, affirmer que, malgré tous nos désirs, l'arbitrage du XIV^e au XIX^e siècle, n'existe que *par exception* entre les peuples.

(1) Sax, *Histoire de l'arbitrage international permanent*, p. 8.

(2) Sax, *op. cit.*, p. 9.

LE XIX^e SIÈCLE.

Que va-il nous apporter le XIX^e siècle en matière d'arbitrage obligatoire ? Les partisans de la paix s'étaient organisés. Notre introduction montre les phases par lesquelles sont passés les groupes pacifistes.

Un fait est certain, c'est que les congrès tenus à Bruxelles (1848), Paris (1849), Francfort (1850), Londres (1851) et Edimbourg (1853) n'ont pas eu un résultat efficace en ce qui concerne l'arbitrage, *à fortiori* quant à l'arbitrage obligatoire, n'en parlons donc pas. Tout ce qu'on peut dire de ces assemblées, c'est qu'elles ont eu un but très généreux, mais sans résultats pratiques immédiats.

Si nous envisageons les efforts des parlements, on y trouve, parfois, des invitations adressées aux gouvernements d'insérer, dans tous les traités qu'ils passeront avec les puissances étrangères, que toutes les contestations, qui vont surgir, seront tranchées par la sentence arbitrale, et même de conclure des traités spéciaux en vue d'introduire l'arbitrage obligatoire.

Ainsi, en 1887, M. Frédéric Passy, orateur infatigable, alors député, proposait à la Chambre des députés, en France, une invitation dans l'ordre d'idées que nous venons d'exprimer. Mais son désir ne reçut pas d'application pour le moment. Un an après, l'apôtre de la paix demandait de nouveau la négociation de traités d'arbitrage obligatoire.

Comme conséquence de ses vœux qui, en 1888, eurent plus de succès auprès des parlementaires français, en 1887, le gouvernement de la République française entamait des pourparlers avec l'Équateur et, dans le traité du 12 mai, on inséra une clause générale d'arbitrage.

Cependant, le traité n'a pas eu d'existence, car la commission qui devait faire au parlement le rapport, ne l'a pas fait (1).

Quatorze ans avant cette motion Passy, le parlement anglais était saisi de la demande de sir Henry Richard, ayant en vue d'instituer l'arbitrage obligatoire.

Mancini demandait à la chambre italienne, la même année (1873), « que le gouvernement introduise dans les traités une clause portant que les difficultés relatives à l'exécution des points du traité seraient déferées à des arbitres et de persévérer dans une initiative déjà prise, en vue de rendre uniformes, dans l'intérêt des peuples respectifs, les règles de droit international privé » (2). La proposition fut adoptée par la Chambre.

En 1874, la Chambre de Suède recevait une proposition de M. Jonas Jonassen et elle priait le Roi « d'appuyer toutes les demandes tendant à l'établissement d'un tribunal permanent en vue d'arranger les différends internationaux » (3).

(1) André, *op. cit.*, p. 92.

(2-3) Desjardins, *L'Arbitrage international* (Rapport), p. 7 et suiv.

La Chambre des Pays-Bas exprimait « le désir que le gouvernement stipule dans tous les pactes à conclure que tous les différends susceptibles de recevoir une pareille solution seraient soumis à l'arbitrage » (1).

M. Desjardins, passant en revue les Etats dont les parlements ont soutenu d'une manière indéniable la cause de l'arbitrage obligatoire, cite le congrès des Etats-Unis. Celui-ci avait donné, en 1874, un avis favorable à l'institution des juridictions d'arbitrages et à la stipulation, dans les traités que le gouvernement passerait, qu'aucun des contractants ne recoure à la guerre avant de soumettre les litiges à l'arbitre. La Chambre belge recevait la motion de MM. Thonissen et Couvreur, par laquelle les deux députés demandaient, en dehors de l'arbitrage d'une manière générale, que le gouvernement établît à ce propos des règles de procédure qu'il ne devrait pas violer.

Très intéressante nous semble aussi la pétition faite au parlement par six mille citoyens danois pour le recours à l'arbitrage obligatoire en cas de différend entre les pays scandinaves (1888).

Le Storthing norvégien et le Sénat espagnol avaient, de même, admis, à une forte majorité, le principe de l'arbitrage obligatoire (1890).

Les clauses compromissaires spéciales. — Le mouvement en ce sens est très important.

(1) A. Desjardins, *L'Arbitrage international* (Rapport), p. 7 et suiv.

Les clauses compromissaires spéciales gagnaient la sympathie de tous. On voit l'Italie donner l'exemple en insérant de pareilles clauses dans les traités de commerce et de navigation, dans les traités d'amitié et dans toutes ses convention d'extraditions et consulaires. Les autres pays la suivent avec beaucoup de zèle, en étendant le champ d'application à des délimitations de territoires et à des unions générales.

Mais les services que ces clauses ont rendu jusqu'à présent pour la solution des difficultés, n'ont pas été des plus brillants, soit à cause de la procédure qui n'était pas établie d'avance (1), soit à cause de la mauvaise volonté d'une des parties (2).

Les clauses compromissaires générales. — Le mouvement en faveur des clauses générales, fortifié par ces vœux, est plus ancien et date, du moins dans le Nouveau-Monde, du commencement du XIX^e siècle, ainsi que nous nous proposons de le montrer.

Dans la période qui précède 1872, nous voyons qu'elles apparaissent dans les relations entre les républiques issues de l'émancipation des colonies espagnoles, au lendemain même de cette émancipation.

En 1822, le Pérou et la Colombie conclurent un traité, dans lequel on parlait d'instituer un congrès

(1) C'est le cas du traité de commerce de 1883 entre l'Espagne et la Suède et la Norvège.

(2) C'est le cas du traité de commerce du 19 avril 1892 entre la Suisse et l'Italie.

sud-américain qui devait être l'arbitre de toutes les difficultés pouvant survenir entre eux.

Il n'y a pas eu de congrès, cependant on peut voir que le traité avait pour but, en dehors des questions qui se rapportaient à l'union, d'introduire l'arbitrage obligatoire.

Le 22 septembre 1829, la Colombie et le Pérou signaient un autre traité, qui pourtant n'est pas à comparer avec celui du 6 juillet 1822, car il contient une clause générale d'après laquelle on ne pourra exercer des représailles ou faire la guerre « sans avoir préalablement, soumis le différend au gouvernement d'une puissance amie des deux ». On peut y voir une médiation et non une clause d'obligation de recourir à l'arbitrage (1). Toutefois, le traité de 1829 constitue une étape vers l'arbitrage obligatoire.

L'exemple donné fut continué par les autres républiques de l'Amérique du Sud et de l'Amérique Centrale. Le mouvement prit une très grande extension; on lui fait, ce qui d'ailleurs est loin d'être injuste, le reproche d'avoir marché trop vite, par rapport à l'éducation politique de ces pays.

Nous pouvons citer, dans l'Amérique du Sud, parmi les traités à clause compromissaire générale, les suivants : celui qui fut conclu entre la Colombie et le Vénézuëla (1842); entre la première et l'Equateur

(1) Langlade, *op. cit.*, p. 90.

(1856); entre la République Argentine et la Bolivie (1858); entre l'Equateur et le Pérou (1860); entre la Bolivie, le Chili et l'Equateur (1867); le Pérou et la Bolivie, à plusieurs reprises, instituèrent dans leurs alliances l'arbitrage obligatoire.

Notons dans l'Amérique Centrale, si nous nous bornons toujours à la même période qui précède l'an 1872, les traités entre Guatémala et Honduras (1845); Costa-Rica et Honduras (1850); Nicaragua et Costa-Rica (1861); Guatémala et Nicaragua (1862); Costa-Rica et Nicaragua (1868) (1).

D'après cette revue, nous constatons que l'arbitrage obligatoire, qui s'éclipsa pendant de nombreux siècles, retrouva un élan passionné dans ces États du Nouveau-Monde.

Ces peuples étaient-ils, ou non, aptes à utiliser le principe qu'ils établissaient?

Sachons, d'abord, que, si la période du XIX^e siècle jusqu'à l'an 1872, nous a montré la résurrection de l'arbitrage obligatoire, celle qui va suivre, va nous faire voir que les mêmes Etats qui avaient conclu des traités entre eux, se sont plusieurs fois fait la guerre, pour, immédiatement après celle-ci, chaque fois qu'elle avait eu lieu, instituer une nouvelle clause compromissaire générale; et, chose extraordinaire, les traités d'ar-

(1) André, *op. cit.*, p. 74, 75, 78

bitrage envisageaient, d'une manière très large, les conflits qui auraient pu surgir à l'avenir.

Pour prendre un exemple très frappant, le Salvador a conclu, de 1872 à 1902, 6 traités pareils avec le Nicaragua, 8 avec le Guatémala, 9 avec le Honduras, 10 avec le Costa-Rica.

Peuples d'un caractère très inconstant, d'un tempérament vif et susceptible, prêts à combattre pour la moindre contrariété, ils devaient écouter souvent les voix pleines de sagesse de plusieurs présidents qui voulaient leur faire connaître le haut sentiment d'union.

Sans pouvoir s'approprier suffisamment le principe de l'arbitrage obligatoire — et cela se voit par les nombreuses guerres qu'ils ont eues entre eux, — ils parvenaient, toutefois, à conclure des traités, qui traduisaient la bonne direction des idées de cette époque.

Mais la culture politique leur faisant défaut, ces traités étaient trop prématurés et sans durée.

Cependant, on peut citer des cas, où les traités ont été exécutés. Ainsi, l'Argentine, le Brésil ont été toujours à la hauteur des clauses insérées dans les traités passés avec l'étranger. C'étaient des Etats conscients de l'importance de l'arbitrage obligatoire dans les relations internationales.

Abordons l'Europe.

En ce qui concerne les pays du vieux Continent, ils ont suivi le chemin déjà tracé. La Belgique et la Suis-

se sont à la tête des Etats qui vont passer des traités à clause compromissoire générale avec d'autres hors d'Europe. Le Danemark en compte un avec le Venezuela (19 décembre 1862) (1).

L'Espagne a conclu, d'abord, des traités à clause compromissoire générale sans restrictions avec l'Uruguay en 1870, le Venezuela en 1882, et l'Equateur en 1888. Mais les réserves y prennent place, quand nous examinons les traités qui sont intervenus depuis 1894 entre l'Espagne et la Colombie, le Honduras, le Pérou, etc.

Pour en finir, relevons encore le traité de 1894 entre le Portugal et les Pays-Bas, donc un traité institué *entre deux pays d'Europe*, à clause compromissoire générale. En effet, voici le contenu de l'article 7 : « Toutes questions ou tous différends sur l'interprétation ou sur l'exécution de la présente déclaration et de même toute autre question qui pourrait surgir entre les deux pays, pourvu qu'elle ne touche ni à leur indépendance, ni à leur autonomie, s'ils ne peuvent être réglés à l'amiable, seront soumis au jugement de deux arbitres, dont un sera nommé par chacun des deux gouvernements. En cas de divergence entre les arbitres, ceux-ci désigneront d'un commun accord un troisième qui décidera » (2).

(1) Bonfils, *Droit International public*, édition Fauchille, 1908, p. 594.

(2) André, *op. cit.*, p. 82.

Traité d'arbitrage permanent. — Si nous passons aux traités d'arbitrage permanent du XIX^e siècle, en ne nous arrêtant pas à ceux conclus par les Etats nés des colonies espagnoles (traités qui n'ont pas eu d'efficacité), nous arrivons aux projets de traité suisse-américain de 1883, à celui de Washington de 1890, à celui de 1897 anglo-américain et à celui italo-argentin de 1898.

Ces projets de traités qui soumettaient d'une manière large, les conflits qui pourraient naître entre les contractants à l'arbitrage, sont toujours restés des projets parce que, ou bien les négociations n'ont plus continué comme c'est le cas du premier, ou bien les ratifications n'ont pas eu lieu, c'est le cas des trois derniers.

Au sujet du projet anglo-américain, nous relevons l'opposition du Sénat qui le rejeta le 5 mai 1897 (1).

La Constitution exige, pour la ratification, que tout traité avec l'étranger soit approuvé par le Sénat. Mais celui-ci soutenait que le compromis, étant de même un traité, devait être soumis aussi à sa décision chaque fois qu'il interviendrait un compromis.

Voilà une exigence qui mettrait les puissances contractantes sur un pied d'inégalité, et le Sénat des Etats-Unis voulait à tout prix amender en ce sens le projet.

C'est dans de semblables conditions que le projet succombait.

(1) Langlade, *op. cit.*, p. 118.

LE XX^e SIÈCLE

Le XIX^e siècle a pris fin par la Conférence tenue à La Haye. Nous étudierons l'arbitrage obligatoire à cette grande assemblée internationale dans un chapitre spécial qui sera le suivant. Pour le moment nous pouvons dire que, si la Conférence constitue une manifestation des gouvernements en faveur de la paix, cependant, en ce qui concerne l'arbitrage obligatoire, elle ne donna pas de résultat positif.

A La Haye, les délégués des gouvernements à la Conférence, ont émis des conseils et des vœux de paix et de modération ; les puissances se sont contentées de faire proclamer les mérites de l'arbitrage comme moyen de trancher les difficultés entre peuples et on y organisa une Cour facultative d'arbitrage, nommée la Cour permanente d'arbitrage.

Au mois d'Octobre 1901, nous notons à Mexico, la conférence internationale américaine. On y discuta sur l'arbitrage obligatoire, mais l'opposition du Chili fit qu'aucune consécration de l'arbitrage obligatoire ne sortit de cette conférence.

Citons encore le congrès pacifique Centre américain de Corintho en 1902. Plus important par l'influence qu'il a eu, est le congrès pan-américain tenu en juillet 1906, à Rio-de-Janeiro, qui conseille d'admettre le principe de l'arbitrage.

Le 15 juin 1907, s'est réunie à La Haye, la 2^e Conférence. Ayant à consacrer à ce propos un chapitre spécial à l'arbitrage obligatoire, pour l'instant disons que, si la 2^e Conférence a écouté de longues discussions sur cette question, le résultat a été négatif en ce qui touche l'établissement de l'arbitrage obligatoire dans les rapports des peuples.

En 1907, à La Haye, on fit beaucoup d'efforts pour organiser une cour permanente d'arbitrage.

Le projet étant préparé, on ne put pas aboutir à un accord sur la désignation des juges.

L'acte final dit : « La Conférence recommande aux puissances signataires l'adoption du projet ci-annexé de convention pour l'établissement d'une cour de justice arbitrale et sa mise en vigueur dès qu'un accord sera intervenu sur le choix des juges et la constitution de la cour » (1).

Le Salvador, le Costa-Rica, Le Guatémala, le Nicaragua et le Honduras, le 20 décembre 1907, faisaient une convention pour qu'une cour de justice centro-américaine permanente fût instituée. Les Etats contractants doivent remettre à celle-ci le jugement de toutes les difficultés qui, dorénavant, pourraient survenir entre eux.

C'est à ces manifestations des conférences et congrès qui eurent lieu durant ces dernières dix années, en fa-

(1) *Les deux Conférences de la Paix*, Recueil des textes, L. Renault, p. 64.

veur de l'arbitrage obligatoire, qu'on doit les nouveaux traités conclus par les Etats au commencement de ce XX^e siècle.

Ainsi, un traité d'arbitrage obligatoire a été signé le 29 janvier 1902 à Mexico par l'Argentine, la Bolivie, la République Dominicaine, le Guatémala, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, le Salvador et l'Uruguay. Le Chili et l'Argentine ont conclu une convention d'arbitrage permanent et de limitation des armements (28 mai 1902).

N'oublions pas que c'est le Chili, dont l'opposition a fait échouer à Mexico, à la conférence internationale américaine, le principe du recours obligatoire à l'arbitrage, n'oublions pas disons-nous, que c'est le Chili qui fait une pareille convention ! « A Mexico, dit M. André, le Chili fut vaincu par les États-Unis qui veulent détruire l'influence chilienne dans l'Amérique du Sud : en vérité, sur le principe de l'arbitrage obligatoire, les Etats-Unis ont isolé les autres Républiques de Chili ; mais par contre, cette défaite lui a montré sa véritable voie en le poussant à la politique du rapprochement sud-américain qu'il a depuis adoptée et qui n'aurait d'autre but que de contrecarrer l'influence nord-américaine » (1).

On voit des traités d'arbitrage qui ont un contenu très large : ceux conclus entre le Guatémala, le Honduras

(1) André, *op. cit.*, p. 186.

et le Salvador (1906); entre le Paraguay et le Pérou (1906); entre le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras et le Salvador (1906); entre la Bolivie et le Paraguay (1907) (1).

On trouve des traités à clause générale d'arbitrage dans les relations des pays européens et ceux des autres continents : l'Espagne et le Mexique (1902); l'Espagne et l'Uruguay (1902); l'Italie et le Pérou (1905); l'Italie et l'Argentine (1907); l'Italie et le Mexique (1907).

Le 10 février 1908, la France a conclu avec les Etats-Unis une convention d'arbitrage, « par laquelle, les Etats contractants s'engagent à trancher leurs litiges d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités, à condition qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'honneur et l'indépendance des deux pays et qu'ils ne touchent pas aux intérêts des tierces puissances, par l'intermédiaire de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. »

Citons, de même, les traités conclus par la Suisse et les Etats-Unis et par la Grèce et les Etats-Unis en 1908.

Si nous prenons, maintenant, les pays d'Europe dans leurs rapports réciproques depuis le commencement de notre siècle, nous y rencontrons des traités très nombreux d'arbitrage obligatoire :

La France et l'Angleterre (14 octobre 1903); la

(1) Bonfils, *op. cit.*, p. 590 et suiv., contient la liste de ces traités.

France et l'Italie (25 décembre 1903); la France et l'Espagne (1904); la France et les Pays-Bas (1904) la France et la Suède et la Norvège (1904); la France et la Suisse (1904); la France et le Danemark (1905).

La Grande-Bretagne a passé de pareils traités avec l'Italie (1903), avec l'Espagne (1904), avec l'Allemagne (1904), avec la Suède et la Norvège (1904), avec la Suisse (1904), avec le Portugal (1904), avec l'Autriche-Hongrie (1905), avec les Pays-Bas (1905), avec le Danemark (1905).

Notons encore l'Italie et la Suisse (1904); l'Autriche-Hongrie et la Suisse (1904); l'Italie et le Portugal (1905).

Les traités cités ci-dessus soumettent à la décision de la Cour de La Haye toutes les difficultés d'ordre juridique et d'interprétations des traités, abstraction faite de celles qui mettent en cause ou les intérêts vitaux, ou l'indépendance ou l'honneur des contractants, ou bien de celles qui touchent aux intérêts des tierces puissances.

D'une portée plus ou moins large en ce qui concerne l'obligation de recourir à l'arbitrage sont les traités suivants :

La Belgique et la Russie (1904), la Belgique et la Suisse (1904), la Suède-Norvège et la Belgique (1904), la Belgique et la Grèce (1905), la Belgique et le Danemark (1905), la Roumanie et la Belgique (1905);

Le Danemark et la Russie (1905);

L'Espagne avec le Danemark (1904), avec la Belgique (1905), et avec la Suisse (1907) ;

La Norvège avec la Suède (1905) ;

Les Pays-Bas avec le Portugal (1904) ;

La Suède-Norvège et la Russie (1904) ; la Suède-Norvège et la Suisse (1904) ; la Suède-Norvège et l'Espagne (1905) ;

Ainsi, si on prend le traité entre la Belgique et la Suisse, du 15 novembre 1904, nous y voyons qu'il y a seulement, la restriction en ce qui touche l'indépendance et l'honneur des Etats signataires, mais on ne dit rien pour les intérêts vitaux » (1).

Il y a des Etats qui ont conclu des traités stipulant que tous les litiges seront réglés devant l'arbitre : c'est

(1) Voici le texte : — Art. 1. Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à soumettre à la Cour Permanente d'arbitrage, établie à La Haye, les différends qui viendraient à s'élever entre Elles dans les cas énumérés à l'article 3 (l'application ou l'interprétation des conventions, réclamations pécuniaires), pour autant qu'ils ne touchent ni à l'honneur, ni à l'indépendance ou à la souveraineté des pays contractants et qu'une solution amiable n'ait pu être obtenue par des négociations diplomatiques directes, ou par toute autre voie de conciliation.

Art. 2. Il appartient à chacune des Hautes Parties Contractantes d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause son honneur, son indépendance ou sa souveraineté, et par conséquent, est de nature à être compris parmi ceux qui, d'après l'article précédent, sont exceptés de l'arbitrage obligatoire.

.
(Les ratifications ont été échangées, le 19 août 1905, à Berne.

le cas du Danemark avec les Pays-Bas (1904), avec l'Italie (1905) et avec le Portugal (1907) (1).

Tâchons, maintenant, après avoir rappelé tant de traités qui datent de ces dernières années, d'établir, leur valeur au point de vue du maintien des bonnes relations entre les peuples.

Ceux qui exceptent les questions concernant les intérêts vitaux, l'honneur, etc., ont une base très peu solide.

« A défaut d'une définition nette, simple, acceptée par la communauté internationale, des intérêts vitaux de l'Etat et des exigences de son honneur, une réalité fort brutale subsistera sous ces vaines formules ; c'est que l'Étatsignataire d'un semblable traité recourra à l'arbitrage quand il le voudra et, quand il ne le voudra pas, réprouvera l'arbitrage sans manquer, en

(1) Voici le *texte* d'un de ces traités, de celui conclu entre les Pays Bas et le Danemark.

Article premier. — « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à soumettre à la Cour Permanente tous les différends et tous les litiges entre Elles, qui n'auront pu être résolus par les voies diplomatiques.

ART. 2. — « Dans chaque cas particulier les Hautes Parties Contractantes, avant de s'adresser à la Cour Permanente d'arbitrage, signeront un compromis spécial, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les délais à observer, en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral et la procédure.

ART. 3. — « Il est bien entendu que l'article 1^{er} n'est pas applicable aux différends entre les ressortissants de l'un des Etats Contractants et l'autre Etat Contractant, que les tribunaux de ce dernier Etat seraient, d'après la législation de cet Etat, compétents de juger.

apparence au moins, à la parole qu'il a donnée » (1).

M. Pillet, plus loin, exprime la crainte que les autres traités qui sont plus étendus, plus absolus par leur contenu, justement par ce motif, ne soient inefficaces.

En envisageant ensuite, d'une manière générale, tous les traités d'arbitrage, conclus à notre époque, nous suivons l'avis de M. le Professeur Pillet, nous pensons « qu'ils présentent ce défaut commun de ne pas contenir les éléments d'un compromis et d'obliger les contractants à un nouvel accord au moment où il s'agit pour eux de faire honneur à leur parole et d'exécuter le traité. Dans chaque cas, une convention spéciale sera nécessaire pour désigner les arbitres, fixer le lieu de leur réunion, organiser la procédure. Rien de plus facile, dès lors, pour celui qui redoute le jugement qu'il a promis de subir, que de faire naître des difficultés nouvelles et de rendre impossible la constitution du tribunal arbitral... »

Et, alors, nous pouvons affirmer que ces traités n'ont rien de plus obligatoire que les autres accords de l'ordre international. En réalité, si l'on prend deux Etats entre lesquels aucune obligation pareille ne serait intervenue d'avance, une difficulté survient, les deux parties peuvent, si elles veulent, par une convention occasionnelle soumettre le différend au jugement

(1) A. Pillet, *La cause de la Paix et les deux Conférences de La Haye*, 1908, p. 41 et 42.

de l'arbitre. Si toutes les deux, ou seulement l'une d'elles, désire la guerre ils y trouveront leur sentence. N'est-ce pas la même chose dans le cas d'obligation d'arbitrage des traités que nous avons cités ? La mauvaise attitude de l'un en fait de rédaction du compromis, forcent les deux contractants à prendre les armes.

Mais le traité d'arbitrage entre l'Italie et l'Argentine (18 septembre 1907) — dû, en grande partie, à M. Fusinato — contient des dispositions pour enlever à la partie qui fait des difficultés la possibilité de rendre la convention illusoire.

L'article 2 dit « que, dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes signent un traité particulier ; à défaut de compromis, les arbitres désignés jugent sur la base des prétentions qui leur sont soumises. »

« C'est donc comme dans le cas d'un tribunal ordinaire, quand une seule partie se présente ; la partie défaillante est condamnée sur les conclusions de son adversaire présent. » (1)

L'article 3 stipule que le tribunal arbitral (si on n'est pas convenu du contraire), généralement se compose de trois membres ; chaque Etat nomme un arbitre et ces deux arbitres choisissent un surarbitre de préférence parmi les membres de la Cour perma-

(1) Le cours de M. Renault, 1907-1908.

nente d'arbitrage. Si les arbitres ne peuvent pas tomber d'accord sur ce choix, la Reine des Pays-Bas ou son successeur nomme le surarbitre.

L'article 4 va plus loin dans cette voie en prévoyant que si les contractants ne s'entendent pas pour désigner les arbitres, c'est toujours la Reine des Pays-Bas qui nommera un arbitre unique pour trancher le différend.

M. le Professeur Pillet cite ce traité comme le seul exemple de véritable traité d'arbitrage de nos jours (1).

Son importance est des plus grandes au point de vue italien, car il a en considération la question de l'émigration dans l'Argentine et par conséquent les difficultés qui en pourraient naître. Comment trancher le litige par la force des armes, quand la puissance européenne aura à risquer plus qu'elle n'aura de chance de gagner ?

*
* *

Nous avons terminé l'historique de l'arbitrage obligatoire. Nous y avons vu les différentes phases par lesquelles il a passé.

Le chemin qu'il suit, multipliera, sans doute, ces conventions obligatoires destinées à terminer les difficultés internationales par l'arbitrage. Mais nous n'avons pas beaucoup d'illusions sur ce point.

(1) A Pillet, *op. cit.*, p. 44 (la note).

En vérité, à l'heure actuelle, un seul traité, le dernier, doit être réellement pris en considération.

Les autres sont plutôt des palliatifs.

Après tant d'efforts, il n'en résulta donc pas grand chose. Et alors, à notre avis, si les véritables progrès sont si lents, l'ère de la paix générale est loin (1).

Notre organisation sociale ne souffre-t-elle pas d'un vice fondamental? N'y a-t-il pas là une cause principale de cet état de choses opposé à la paix universelle? C'est ce que nous montrerons, après avoir examiné la question de l'arbitrage obligatoire aux deux Conférences de La Haye.

(1) Les souvenirs de la guerre russo-japonaise et de celle du Transvaal et de l'Orange, l'Impérialisme des États-Unis, et les conflits qui apparaissent chaque jour plus menaçants, sont une preuve de notre assertion.

CHAPITRE II

L'arbitrage obligatoire à la première Conférence de La Haye.

La première Conférence de La Haye est due à l'initiative du gouvernement du Tsar.

La Russie, d'ailleurs, a été plus d'une fois à la tête d'initiatives bienveillantes pour l'humanité. Ainsi on cite comme exemples le cas d'Alexandre, qui, en 1823, fit un plan ayant comme but le désarmement, la conférence technique tenue à Saint-Petersbourg se déclare contre certains projectiles, « qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou rendraient leur mort inévitable. »

Le cabinet impérial russe est de même le promoteur de la conférence de Bruxelles (1874).

En 1898 (au mois d'août), les représentants des gouvernements étrangers accrédités à Saint-Petersbourg recevaient de la part du ministre des affaires étrangères de Russie (le comte Mouravieff) la circulaire suivante :

« Le maintien de la paix générale et une réduction

possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations se présentent, dans la situation actuelle du monde entier, comme l'idéal auquel devrait tendre tous les efforts de tous les gouvernements.

« Les vues humanitaires et magnanimes de Sa Majesté l'Empereur, mon Auguste Maître, y sont entièrement acquises.

« Dans sa conviction que ce but élevé répond aux intérêts les plus essentiels et aux vœux légitimes de toutes les puissances, le Gouvernement impérial croit que le moment actuel serait très favorable à la recherche, dans les voies d'une discussion internationale, des moyens les plus efficaces d'assurer à tous les peuples les bienfaits d'une paix réelle et durable, et de mettre avant tout un terme au développement progressif des armements actuels.

« Au cours des vingt dernières années, les aspirations à un apaisement général se sont particulièrement affirmées dans la conscience des nations civilisées. La conservation de la paix a été posée comme but de la politique internationale; c'est en son nom que les grands Etats ont conclu entre eux de puissantes alliances; c'est pour mieux garantir la paix qu'ils ont développé dans des proportions inconnues jusqu'ici leurs forces militaires et qu'ils continuent encore à les accroître sans reculer devant aucun sacrifice.

« Tous ces efforts, pourtant, n'ont pu aboutir

encore aux résultats bienfaisants de la pacification souhaitée.

« Les charges financières, suivant une marche ascendante, atteignent la prospérité publique dans sa source ; les forces intellectuelles et physiques des peuples, le travail et le capital sont en majeure partie détournés de leur application naturelle et consumés improductivement. Des centaines de millions sont employés à acquérir des engins de destruction effroyables qui, considérés aujourd'hui comme le dernier mot de la science, sont destinés demain à perdre toute leur valeur à la suite de quelque nouvelle découverte dans ce domaine. La culture nationale, le progrès économique, la production des richesses, se trouvent paralysés ou faussés dans leur développement.

« Aussi, à mesure que s'accroissent les armements de chaque puissance, répondent-ils de moins en moins au but que les gouvernements s'étaient posé. Les crises économiques, dues en grande partie au régime des armements à outrance, et le danger continu qui gît dans cet amoncellement du matériel de guerre, transforment la paix armée de nos jours en un fardeau écrasant que les peuples ont de plus en plus de peine à porter. Il paraît évident, dès lors, que, si cette situation se prolongeait, elle conduirait fatalement à ce cataclysme même, qu'on tient à écarter et dont

les horreurs font frémir à l'avance toute pensée humaine.

« Mettre un terme à ces armements incessants et rechercher les moyens de prévenir les calamités qui menacent le monde entier, tel est le devoir suprême qui s'impose aujourd'hui à tous les Etats.

« Pénétré de ce sentiment, Sa Majesté l'Empereur a daigné m'ordonner de proposer à tous les gouvernements dont les représentants sont accrédités près la Cour Impériale, la réunion d'une Conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème.

« Cette Conférence serait, Dieu aidant, d'un heureux présage pour le siècle qui va s'ouvrir. Elle rassemblerait dans un puissant faisceau les efforts de tous les Etats qui cherchent sincèrement à faire triompher la grande conception de la paix universelle sur les éléments de trouble et de discorde. Elle cimenterait en même temps leur accord par une consécration solidaire des principes d'équité et de droit, sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples » (1).

On comprend bien la joie des pacifistes : le beau rêve trouvait un haut appui en la personne du Tsar. On voulait même accorder à l'initiateur le titre de « bienfaiteur de l'humanité », car c'est lui qui va sauver le monde des calamités de la guerre.

(1) *Les deux Conférences de la Paix*, recueil des textes, L. Renault, p. 2.

Mais il y a eu aussi beaucoup d'esprits qui voulurent savoir les véritables motifs d'une attitude semblable. N'était-ce pas le renouvellement de l'artillerie autrichienne qui incitait la Russie à penser à son Trésor? Est-ce que la circulaire du Tsar n'aurait pas été plus en honneur si elle avait été adressée aux puissances quelques années avant cette date?

En vérité, maintenant, elle pouvait être accusée d'avoir vu le jour alors que le gouvernement impérial n'avait plus cette soif de conquête immédiate.

Nous lisons dans cet ordre d'idées un exposé de la situation de la Russie, en 1898, telle qu'elle était envisagée par ceux qui semblaient de la sincérité de la proposition du Tsar, exposé fait par le général Pédoya :

« C'était, en effet, avec regret que la Russie avait vu son influence sur mer complètement annihilée en Europe. Sa flotte de la Baltique était une grande partie de l'année immobilisée par les glaces et le traité de Paris avait interdit à sa flotte de la mer Noire de franchir le Bosphore. La Russie s'était donc trouvée dans la nécessité de chercher un débouché vers l'Orient. Elle avait, d'abord, voulu gagner l'Océan Indien à travers la Perse : mais l'hostilité de l'Angleterre l'avait forcée à renoncer à ce projet ; elle avait alors jeté son dévolu sur le golfe de Petchili qu'elle pouvait atteindre par la Sibérie et la Mandchourie. De ce côté, elle était arrivée à ses fins, puisqu'elle avait obtenu de la Chine la Convention Cassini qui lui livrait Port-Arthur. La

pensée caressée par la politique des tsars était ainsi accomplie. La Russie allait dominer le grand Empire Chinois qu'elle pourrait inonder de ses produits tout en accaparant les siens. Il y avait bien là-bas, en Extrême-Orient, un petit peuple, le Japon, qui n'était pas disposé à accepter cet envahissement avec résignation, mais on passerait outre à ses prétentions. La diplomatie russe n'avait-elle pas été assez habile pour l'obliger, malgré ses victoires sur la Chine, à accepter le traité de Simonosaki ? D'ailleurs, le Japon n'était-il pas pour la Russie une puissance militaire négligeable ? N'ayant plus rien à désirer, la Russie ne pouvait trouver que des avantages dans les décisions de la Conférence internationale. Si cette Conférence acceptait le principe de l'arbitrage obligatoire, elle ne pourrait le faire que sur la base du *statu quo ante*, ce qui aurait pour conséquence de lui donner définitivement, avec garantie de toutes les puissances, ces nouvelles possessions d'Extrême-Orient » (1).

Que le gouvernement de Saint-Pétersbourg parlât dans son adresse de tous ses sentiments pour l'humanité ou pour son bien-être, nous n'en savons rien. La première thèse a à son appui les initiatives russes du XIX^e siècle ; la seconde, la situation politique de l'Empire en 1898.

Mais, en tout cas, un fait est certain, c'est qu'il y a

(1) *Les Conférences de La Haye*, général Pédoya, p. 11 et suiv.

eu des puissances qui ont augmenté, après cette circulaire, leur matériel de guerre, ce qui contrariait évidemment la proposition du mois d'août.

« Malgré le grand courant d'opinion qui s'était produit, disait une nouvelle note russe, le 30 décembre 1898-11 janvier 1899, en faveur des idées de pacification générale, l'horizon politique a sensiblement changé d'aspect en dernier lieu. Plusieurs puissances ont procédé à des armements nouveaux, s'efforçant d'accroître encore leurs forces militaires, et, en présence de cette situation incertaine, on pouvait être amené à se demander si les puissances jugeaient le moment actuel opportun à la discussion internationale des idées émises dans la circulaire du 12/24 août » (1).

Le programme de la première Conférence n'envisage plus la réduction ; il ne parle que de la limitation des armements : on battait en retraite dès le commencement.

L'arbitrage, dans la dernière note du mois de décembre-janvier, était aussi annoncé d'une manière passagère, car l'article 8 du programme disait :

« Acceptation, en principe, de l'usage des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage facultatif pour des cas qui s'y prêtent, dans le but de prévenir des conflits armés entre les nations ; entente au sujet de leur mode d'application et établissement d'une pratique uniforme pour leur emploi » (2).

(1) (2) L. Renault, *recueil cit.*, p. 2, 3.

Certainement, la grande joie des pacifistes a dû diminuer.

M. Delcassé, alors ministre des affaires étrangères, parlait d'une façon très réservée, le 23 janvier 1899, à la Chambre : « La France accepte, convaincue qu'il ne sera rien demandé qui puisse la diminuer soit dans le présent, soit dans l'avenir... Ses représentants au futur congrès international travailleront de tout leur pouvoir à la réalisation de la proposition humanitaire dont l'Empereur Nicolas a pris l'heureuse initiative. »

Ces paroles d'une personne si autorisée dans cette situation-là indique combien incertain était le terrain sur lequel était placée la Conférence proposée par la chancellerie de Saint-Pétersbourg.

Si, par exemple, on avait formulé des règles précises sur la limitation des armements, la France n'aurait pu donner son adhésion dans le cas où l'Allemagne n'aurait pas accepté lesdites règles : c'est le vrai sens de la déclaration de M. Delcassé.

Lord Salisbury disait, à la fin de l'année 1898 : « Tandis que nous adhérons aux vues et aux désirs de l'Empereur de Russie, il nous est permis de penser que, jusqu'à ce que soit arrivé le jour où ces aspirations seront couronnées de succès, nous devons encore porter notre attention sur les dangers qui nous entourent et prendre des précautions nécessaires. » Il finissait son discours en soutenant « la nécessité d'un appareil militaire prêt à tout événement et assez fort

pour faire face à une coalition des puissances » (1).

Bref, le cabinet de Londres était sceptique sur l'accomplissement immédiat des tendances pacifiques du Tsar.

L'Autriche et l'Allemagne décidèrent de se faire représenter à La Haye, sans donner d'avance leur avis sur les principes qui devraient y être posés. C'était une attitude qui ne les engageait absolument à rien.

L'Italie eut la prétention de ne pas voir inviter à côté d'elle, à la Conférence, le représentant de la papauté; si le Pape était invité, elle ne s'y rendrait pas. A cause de ses alliés, qui, sans doute, auraient suivi son exemple, les organisateurs ont cru devoir se passer de la présence du délégué du Saint-Siège.

M. le Professeur Pillet soutient — et nous suivons son opinion — que ces derniers ont commis une grande erreur quand ils ont pu penser un moment exclure le principe religieux et le chef spirituel de leur travail.

En parlant de l'abandon de la guerre dans la solution des difficultés entre nations, M. Pillet dit : « Si jamais l'humanité voit luire le jour où cet événement se produira, ce sera, dans sa vie, plus qu'un phénomène et un incident, ce sera la plus grande transformation sociale qui aura jamais été accomplie. Or, jusqu'ici, toutes les grandes révolutions sociales ont été

(1) Général Pédoya, *op. cit.*

provoquées au nom d'un principe religieux. Le christianisme, auquel nous devons ce qu'il y a de meilleur en nous, le mahométisme qui a fait trembler le monde, qui l'étonne encore par la puissance de sa propagande, la Réforme, cause de la formation des grands Etats modernes, qu'ont-ils été, sinon des révolutions religieuses? C'est parce qu'elles étaient religieuses que ces grandes crises sociales ont changé la face de la terre, et qu'aujourd'hui encore nous tenterons vainement d'échapper à leur influence » (1).

Et pourtant c'était un fait accompli, la Religion était laissée à l'écart! On prévoit donc, dès à présent, si la Conférence de La Haye fera de bonne besogne ou non.

Le jour anniversaire de la naissance de l'Empereur, le 18 mai 1899, les délégués des 26 Etats étaient présents à l'ouverture de la Conférence dans la capitale de la Hollande, du pays qui, depuis longtemps, a eu comme maxime dans sa conduite que « l'union fait la force », du pays qui a été la patrie de Grotius, le grand écrivain.

Sur la demande de M. de Staal, le premier plénipotentiaire de Russie, qui fut élu président de la Conférence, celle-ci fut divisée en trois commissions.

La première, présidée par M. Beernaert, premier délégué de Belgique, avait pour objet l'étude des questions techniques de la guerre sur terre et sur mer.

(1) A. Pillet, *op. cit.*, p. 9.

La seconde, présidée par M. de Martens, deuxième plénipotentiaire du gouvernement russe, étudia la revision du projet de Bruxelles sur les lois et coutumes de la guerre continentale et l'application des principes de la Convention de Genève aux guerres maritimes.

La troisième commission a de l'intérêt pour notre sujet. Elle fut présidée par le premier plénipotentiaire de la République française, M. Léon Bourgeois. En s'occupant spécialement de l'arbitrage, cette commission fut nommée « Commission de l'arbitrage ». De ses débats nous allons citer seulement ceux qui ont voulu poser l'obligation de recourir à l'arbitrage pour la solution des conflits internationaux.

Le 26 mai 1899, la commission fut chargée de l'étude du projet « Eléments pour l'élaboration d'un projet de convention à conclure entre les puissances participant à la Conférence de La Haye », dont voici les dispositions qui nous concernent (1).

ART. 7. — En ce qui regarde les cas de litige se rapportant à des questions de droit, et, en premier lieu, à celles concernant l'interprétation ou l'application des traités en vigueur, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme étant le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable pour le règlement à l'amiable de ces litiges.

ART. 8. — Les puissances contractantes s'engagent,

(1) *Conférence internationale de la Paix, La Haye, 1899, 4^e partie, p. 201.*

par conséquent, à recourir à l'arbitrage dans les cas se rapportant à des questions de l'ordre mentionné ci-dessus, en tant que celles-ci ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des parties en litige.

ART. 9. — Chaque Etat reste seul juge de la question de savoir si tel ou tel cas doit être soumis à l'arbitrage, excepté ceux énumérés dans l'article suivant et dans lesquels les puissances signataires du présent acte considèrent l'arbitrage comme obligatoire pour elles.

ART. 10. — A partir de la ratification du présent acte par toutes les puissances signataires, l'arbitrage est obligatoire dans les cas suivants, en tant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats contractants :

I. — En cas de différends ou de contestations se rapportant à des dommages pécuniaires éprouvés par un Etat ou ses ressortissants, à la suite d'actions illicites ou de négligences d'un autre Etat ou des ressortissants de ce dernier;

II. — En cas de dissentiments se rapportant à l'interprétation ou l'application des traités et conventions ci-dessous mentionnés :

1^o Traités et conventions postales et télégraphiques, de chemin de fer, ainsi que ceux ayant trait à la protection des câbles télégraphiques sous-marins; réglemens concernant les moyens destinés à prévenir les collisions

de navires en pleine mer; conventions relatives à la navigation des fleuves internationaux et canaux inter-océaniques ;

2^o Conventions concernant la protection littéraire et artistique, ainsi que la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabrique ou de commerce et nom commercial); conventions monétaires et métriques; conventions sanitaires, vétérinaires et contre le phylloxéra.

3^o Conventions de succession, de cartel et d'assistance judiciaire mutuelle;

4^o Conventions de démarcation, en tant qu'elles touchent aux questions purement techniques et non politiques.

ART. 11. — L'énumération des cas mentionnés dans l'article ci-dessus pourra être complétée par des accords subséquents entre les puissances signataires du présent acte.

En outre, chacune d'entre elles pourra entrer en accord particulier avec une autre puissance, afin de rendre l'arbitrage obligatoire pour les cas susdits avant la ratification générale, ainsi que pour étendre la compétence à tous les cas qu'elle jugera possible de lui soumettre.

ART. 12. — Pour tous les autres cas de conflits internationaux, non mentionnés dans les articles ci-dessus, l'arbitrage, tout en étant certainement très désirable et recommandé par le présent acte, n'est,

cependant, que purement facultatif, c'est-à-dire ne peut être appliqué que sur l'initiative spontanée de l'une des parties en litige et avec le consentement exprès et de plein gré de l'autre ou des autres parties.

Voici, maintenant, une notice explicative russe se rapportant à l'article 10 du projet (1) :

« En entrant dans l'examen de la question de l'arbitrage, il faut avant tout avoir en vue la différence essentielle entre l'arbitrage obligatoire et l'arbitrage facultatif.

En thèse générale, il est difficile de se représenter un différend d'ordre juridique quelconque, surgissant sur le terrain du droit international positif, qui ne pourrait pas, en vertu d'un accord entre les parties, être résolu par la voie d'arbitrage international facultatif. Même dans le cas où le droit international, qui compte malheureusement encore tant de lacunes, ne fournit pas de norme généralement reconnue pour la solution d'une question concrète, le compromis conclu entre les parties antérieurement à la procédure d'arbitrage peut cependant créer une norme *ad hoc*, et, de cette manière, facilite considérablement la tâche de l'arbitre.

Il en est autrement de l'arbitrage obligatoire, lequel ne dépend pas du consentement spécial que les parties ont pu y donner. Il va de soi que cet arbitrage ne peut

(1) *Conférence Internationale de la Paix*, 4^e partie, Ministère des Affaires Etrangères, La Haye, 1899, p. 212.

s'appliquer à tous les cas et à tous les genres de conflits.

Il n'est pas de gouvernement qui consentirait à prendre sur lui à l'avance l'obligation de soumettre à la décision d'un tribunal d'arbitrage tout différend qui se produirait dans le domaine international s'il touchait à l'honneur de l'Etat, à ses intérêts supérieurs et à ses biens imprescriptibles. Actuellement les droits et les obligations réciproques des Etats sont déterminés, dans une mesure notable, par l'ensemble de ce qu'on nomme les traités politiques, lesquels ne sont autre chose que l'expression temporaire des rapports fortuits et transitoires entre les diverses forces nationales. Ces traités lient la liberté d'action des parties, tant que restent invariables les conditions politiques dans lesquelles ils se sont produits. Ces conditions venant à changer, les droits et les obligations découlant de ces traités changent aussi nécessairement. En thèse générale, les conflits qui surgissent sur le terrain des traités politiques se rapportent dans la plupart des cas, non pas autant à une différence d'interprétation de telle ou telle norme, qu'au changement à apporter à celle-ci ou à son abrogation complète.

Les puissances qui ont une part active dans la vie politique de l'Europe, ne peuvent donc soumettre les conflits surgissant sur le terrain des traités politiques à l'examen d'un tribunal d'arbitrage, aux yeux duquel la norme établie par le traité serait tout aussi obliga-

toire, tout aussi inviolable que la norme établie par la loi positive aux yeux d'un tribunal national quelconque.

Au point de vue de la politique pratique, l'impossibilité d'un arbitrage obligatoire universel apparaît donc comme évidente. Mais d'un autre côté, il est hors de doute que dans la vie internationale, se produisent souvent des différends à la solution desquels l'arbitrage peut être appliqué en tout temps et d'une manière absolue : ce sont les questions qui concernent exclusivement les points spéciaux du droit et qui ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats.

On ne peut pas ne pas souhaiter, dit-il, que, par rapport à ces questions, la Conférence de la Paix pose l'arbitrage comme moyen d'action permanent et obligatoire. La reconnaissance de l'obligation de l'arbitrage, ne fût-ce que dans les limites les plus restreintes, affermirait les principes de droit dans les rapports entre les nations, les garantirait contre les infractions et les atteintes, elle neutraliserait, pour ainsi dire, plus ou moins de vastes domaines du droit international. Pour les Etats, l'arbitrage obligatoire serait un moyen commode d'écarter les malentendus si nombreux, si gênants, quoique peu graves, qui entravent parfois sans aucune nécessité les relations diplomatiques. Grâce à l'arbitrage obligatoire, les Etats pourraient faire valoir plus facilement leurs revendications légitimes et, ce

qui est plus important encore, se soustraire plus facilement aux prétentions non justifiées.

L'arbitrage obligatoire servirait d'une façon inappréciable la cause de la paix universelle. Bien évidemment, les questions d'ordre secondaire auxquelles est exclusivement applicable ce moyen d'action, constituent très rarement une cause de guerre. Néanmoins, des conflits fréquents entre les Etats, ne fût-ce que par rapport à des questions d'ordre secondaire, tout en ne constituant pas une menace directe pour le maintien de la paix, altèrent cependant les bons rapports entre les Etats, et créent une atmosphère de méfiance et d'hostilité dans laquelle peut plus facilement par un incident quelconque, comme par une étincelle fortuite, éclater une guerre. L'arbitrage obligatoire, ayant pour effet de délier les Etats intéressés de toute responsabilité en ce qui regarde telle ou telle solution à donner aux différends surgissant entre eux, semble devoir contribuer au maintien de leurs relations amicales et par là faciliter la solution pacifique des conflits les plus sérieux qui pourraient surgir sur le terrain de leurs intérêts réciproques les plus élevés.

En reconnaissant ainsi la haute importance de l'arbitrage obligatoire, il est indispensable de préciser avant tout exactement la sphère de son application, il faut indiquer dans quels cas l'arbitrage obligatoire est applicable.

Les causes de conflits internationaux sont très nom-

breuses, et variées à l'infini; néanmoins, quel que soit l'objet du conflit, les demandes adressées par un Etat quelconque à un autre, ne peuvent rentrer que dans les catégories suivantes :

1^o Un Etat demande à un autre une indemnisation matérielle pour dommages et pertes causés à lui-même ou à ses ressortissants qu'il juge n'être pas conforme au droit.

2^o Un Etat demande à un autre d'exercer ou de ne pas exercer certaines attributions déterminées du pouvoir souverain, de faire ou de ne pas faire certains actes déterminés ne touchant pas à des intérêts d'ordre matériel.

Pour ce qui concerne les conflits de la première catégorie, l'application de l'arbitrage obligatoire est toujours possible et désirable. Les conflits de ce genre se rapportent à des questions de droit ; ils ne concernent ni l'honneur national des Etats, ni les intérêts vitaux de ceux-ci, attendu qu'un Etat dont l'honneur national ou les intérêts vitaux auraient été atteints ne se bornerait évidemment pas, et ne pourrait se borner, à demander une indemnisation matérielle pour dommages et pertes subis par lui. Une guerre, qui est toujours un fait hautement regrettable, serait privée de toute signification et n'aurait aucune justification morale, si elle était entreprise pour un conflit surgissant sur le terrain de fait de peu d'importance essentielle, tels que des comptes à régler pour dommages

matériels occasionnés à un Etat par des actes commis par un autre, et que le premier ne jugerait pas conformes au droit. Mais plus la guerre est impossible dans de pareils cas, plus il est indispensable de recommander l'arbitrage obligatoire comme le moyen d'action le plus efficace pour une solution pacifique de conflits de ce genre.

L'histoire des relations internationales prouve indubitablement que dans la grande majorité des cas, ce sont précisément des demandes pour indemnisation de dommages subis qui ont été l'objet des arbitrages. Les bases sur lesquelles ces demandes reposent sont très variées. Nous indiquerons par exemple : la violation des devoirs de neutralité (1), l'atteinte portée aux droits des Etats neutres (2), l'arrestation illicite d'un sujet étranger (3), les pertes causées à un ressortissant étranger par la faute d'un Etat (4), la saisie de la propriété privée d'un belligérant sur terre ferme (5), saisie illégale de navires (6), violation du droit de pêche (7).

En général, quelles que soient les causes ou les circonstances du conflit, les Etats ne trouvent pas de diffi-

(1) Affaires du Général Armstrong (1851), de l'Alabama (1872).

(2) Blocus de Portendik (1843).

(3) Affaire du Capitaine White (1864), Doundonald (1873).

(4) Butterfeld (1888), conflit entre le Mexique et les Etats-Unis (1872).

(5) Affaire du Macédonian.

(6) Saisie des bâtiments Veloz, Victoria et Vigie (1852), l'affaire du bâtiment Phare (1879).

(7) Affaire des pêcheries de Terre-Neuve (1877), etc.

culté à le soumettre à un arbitrage, s'il s'agit d'une indemnisation pour dommages et pertes.

Il semblerait donc que la Conférence devrait suivre cette même voie, en déclarant obligatoire l'arbitrage pour l'examen des conflits de la première catégorie. Il va de soi que dans les cas exceptionnels où la question pécuniaire engagée prend un caractère d'importance de premier ordre, au point de vue des intérêts de l'Etat, par exemple dans le cas où il s'agit d'une faillite d'un Etat, chaque puissance, invoquant l'honneur national ou ses intérêts vitaux, aura la possibilité de déclarer l'arbitrage comme moyen de solution du conflit.

Pour ce qui est des conflits de la seconde catégorie qui sont de beaucoup plus importants et plus menaçants pour la paix générale, il semble que l'arbitrage obligatoire ne pourrait et ne devrait pas leur être appliqué. C'est dans cette catégorie que rentrent les conflits de toutes sortes surgissant sur le terrain des traités politiques, lesquels touchent aux intérêts vitaux et à l'honneur national des Etats. L'arbitrage obligatoire lierait les mains dans ces cas à l'Etat intéressé, le réduirait à un rôle de passivité dans les questions desquelles dépend en grande partie sa sécurité, c'est-à-dire dans les questions où nul, sauf le pouvoir souverain, ne peut être juge. *En introduisant l'arbitrage obligatoire dans la vie internationale des Etats, il faut apporter une circonspection extrême à ne pas étendre*

démessurément sa sphère d'application, pour ne pas ébranler la confiance qu'il peut inspirer, et ne pas le discréditer aux yeux des gouvernements et des peuples.

Il ne faut pas perdre de vue que chaque Etat et surtout chaque grande puissance préférerait proposer l'abrogation du traité établissant l'arbitrage comme obligatoire, plutôt que de se soumettre à celui-ci dans les questions exigeant d'une manière péremptoire que la décision soit prise librement et sans contrôle par le pouvoir souverain. Dans tous les cas, dans l'intérêt d'un développement ultérieur de l'institution de l'arbitrage, la Conférence devrait limiter son application à un nombre déterminé de questions de droit surgissant sur le terrain de l'interprétation des traités existants qui sont dépourvus de toute signification politique. Ces traités doivent être indiqués à l'avance d'une manière expresse par la Conférence, et leur nomenclature pourra avec le temps être complétée à mesure des indications de la théorie et surtout de la pratique du droit international.

Au nombre des traités pour l'interprétation desquels doit être admis entièrement et sans conditions l'arbitrage obligatoire, il faut citer avant tout le groupe étendu de ceux qui ont un caractère universel, et qui ont constitué un système de moyens *internationaux* — Unions internationales — pour servir des intérêts également internationaux. Telles sont, par exemple, les

conventions relatives à l'union postale et télégraphique, à la défense internationale de la propriété littéraire, etc. Avec le temps, à mesure du rapprochement croissant entre les États, un grand nombre d'autres intérêts moraux et matériels perdront leur caractère exclusivement national, et seront élevés à la hauteur d'intérêts de l'ensemble de la communauté internationale. Pourvoir à ces intérêts par les efforts et avec les moyens d'un seul État est une œuvre impossible. Et c'est pourquoi chaque année augmente le nombre des traités ayant un caractère universel, englobant des États très nombreux et déterminant les moyens et les modes de protection commune des intérêts communs. Alors que les autres traités ne sont, en règle générale, que *des compromis factices d'intérêts opposés*, les traités à caractère universel expriment toujours et nécessairement la concorde *d'intérêts identiques et communs*. C'est pourquoi, sur le terrain de ces traités, ne se produisent jamais et ne peuvent pas se produire des conflits sérieux et inextricables, des conflits ayant un caractère national, et dans lesquels les intérêts s'excluent réciproquement. Pour ce qui est des malentendus passagers concernant leur interprétation, chaque État confiera volontiers leur solution à un tribunal d'arbitrage, attendu que toutes les puissances ont un égal intérêt à ce que les traités en question restent inviolables comme servant de base au système étendu et complexe des institutions et mesures d'ordre international qui sont le seul moyen

de donner satisfaction à des besoins essentiels et permanents.

Il faut remarquer que le premier essai d'introduction de l'arbitrage obligatoire dans la pratique internationale a été fait précisément par un traité à caractère universel, celui relatif à l'union postale de 1874 : l'article 16 de ce traité institue l'arbitrage obligatoire pour la solution de tous les différends surgissant par rapport à l'interprétation et à l'application du traité dont il s'agit.

La Conférence de La Haye semblerait donc parfaitement fondée à étendre la disposition de l'article 16 du traité de Berne à tous les traités à caractère universel, entièrement analogues à celui-ci.

Actuellement, dans la catégorie des traités à caractère universel, susceptibles d'admettre l'arbitrage obligatoire, peuvent être compris tous les traités rentrant dans les deux subdivisions suivantes :

1^o Les traités ayant en vue la protection internationale des grandes artères de la circulation universelle, les conventions postales, télégraphiques, de chemins de fer, les conventions pour la protection des câbles sous-marins, les règlements destinés à prévenir les collisions des bâtiments en pleine mer, les conventions relatives à la navigation sur les fleuves internationaux et les canaux interocéaniques.

2^o Les traités ayant en vue la protection internationale d'intérêts intellectuels et moraux, soit des États

particuliers, soit en général de toute la communauté internationale. A cette subdivision se rapportent les conventions relatives à la protection de la propriété littéraire, artistique et musicale, les conventions pour l'emploi des poids et mesures, conventions sanitaires, vétérinaires, pour les mesures à prendre contre le phylloxéra.

En outre des traités à caractère universel, l'arbitrage obligatoire pourrait être encore appliqué à la solution des différends se produisant au sujet de l'interprétation et de l'application des traités se rapportant aux domaines spéciaux du droit international privé, civil et criminel.

Il faut remarquer, toutefois, que les questions les plus importantes du droit international privé trouvent actuellement leur détermination surtout dans la législation particulière à chaque État.

En raison des inconvénients qu'offre cet ordre de choses, duquel résulte un manque extrême de détermination des droits et devoirs réciproques des individus dans le mouvement international, on a soulevé la question d'une codification internationale du droit international privé. Tant que cette question n'aura pas été définitivement résolue, soit par la conclusion de traités séparés entre les États, soit plutôt par la conclusion d'un traité à caractère universel, il serait plus prudent de n'admettre l'arbitrage obligatoire que dans les questions relatives au droit de succession, lesquelles

sont déjà, à un degré suffisant, réglementées par des traités internationaux.

En ce qui regarde les questions de droit criminel international qui se produisent par rapport à l'interprétation des traités relatifs à la coopération entre États pour l'administration de la justice, il semblerait que ces questions ayant exclusivement un caractère spécial juridique, pourraient être résolues par la voie de l'arbitrage obligatoire, ce dernier apparaissant à cet égard comme légalement possible et désirable pour tous les États.

Enfin, à l'effet d'écarter les contestations et les malentendus si fréquents entre États dans les questions relatives aux démarcations de frontières, il paraîtrait aussi tout à fait opportun de confier à l'arbitrage obligatoire l'interprétation des traités dits de démarcation, en tant que ceux-ci ont un caractère technique et non politique.

Telles sont les limites dans lesquelles il sera possible et désirable de fixer la sphère d'action de l'arbitrage obligatoire.

Il est permis de croire qu'avec le temps il deviendra possible d'étendre l'arbitrage obligatoire aux cas non prévus actuellement ; mais même dans les limites indiquées plus haut, ce moyen d'action sera d'un grand secours pour le triomphe des grands principes de droit et de justice dans le domaine international.

La Conférence de la Paix, en reconnaissant comme

obligatoire, dans la mesure du possible, l'emploi de l'arbitrage, se rapprochera par cela même du but qui avait été proposé aux gouvernements des grandes puissances dans le Congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818. Elle donnera un exemple de justice, de concorde et de modération ; elle consacrera les efforts de tous les gouvernements pour la protection des arts, de la paix, pour le développement de la prospérité intérieure des États et pour le relèvement des idées élevées de religion et de morale.

Le Tsar essayait donc d'employer une tactique de diversion.

Voyant que sa première circulaire a rencontré de la part de beaucoup de gouvernements une forte opposition, il eut peur que les pays hostiles ne refusassent de venir à La Haye s'il demandait l'établissement de l'arbitrage obligatoire. Dans cet ordre d'idées, il annonçait, lors de son dernier message, l'arbitrage facultatif, sans y insister.

Mais, une fois à La Haye, il désirait changer de position. Par une manière plus ou moins détournée, il tâchait de délaisser l'arbitrage facultatif, voulant à tout prix faire admettre l'obligation de recourir à l'arbitrage dans certaines hypothèses (article 10).

L'empereur de Russie croyait, en effet, que seulement le début dans cette voie était difficile, mais que l'arbitrage obligatoire, une fois admis, même dans quelques cas insignifiants, sa carrière serait assurée.

C'est pour ne pas voir naître, dès que le projet aurait vu le jour, des résistances acharnées, que le cabinet de Saint-Pétersbourg, très circonspect, a inscrit l'arbitrage obligatoire dans les cas cités — dont le nombre était réduit — et même dans ceux-ci, on le limitait par les mots : *en tant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national des Etats contractants.*

Le gouvernement impérial, pensant que le projet pourrait ainsi avoir des chances de réussite, prévoyait, par l'article 11, une faculté d'extension à des accords plus larges.

Cependant le résultat trompa ses espérances.

M. de Lapradelle, envisageant le projet et la notice explicative (1), croit, avec grande raison, que l'arbitrage obligatoire se trouvant ainsi limité dans son application, par cela même, perd toute force pacifique. Les questions politiques, celles qui, d'après le projet, ne seront pas soumises d'une manière obligatoire à l'arbitrage, étant les seules importantes, c'est en dehors du sujet que l'obligation de l'arbitrage est imposée pour la solution des conflits de poids et mesures, d'indemnité pécuniaire, d'union postale, qui n'ont pas un rapport direct avec la Conférence.

La note russe appelle à son aide un argument d'occasion en soutenant que ces questions d'ordre secon-

(1) *Revue générale de Droit international public*, t. VI, 1899, p. 784 et suiv.

daire ont une grande influence pour la paix et les bonnes relations entre les pays, parce qu'elles « créent une atmosphère de méfiance et d'hostilité, dans laquelle peut plus facilement, par un incident quelconque, comme par une étincelle fortuite, éclater une guerre. » Mais pareille justification ne peut pas rester debout, quand on saisit très bien que la sentence dans un litige quelconque entre particuliers ou Etats ne les rend pas moins ennemis après qu'avant le jugement.

En ce qui concerne l'illusion de la chancellerie de Saint-Petersbourg pour l'avenir, nous lisons : « il est permis de croire qu'avec le temps, il deviendra possible d'étendre l'arbitrage obligatoire aux cas non prévus actuellement ». M. de Lapradelle affirme que « les peuples auront beau s'habituer à faire trancher par l'arbitrage les petites questions, ils n'en arriveront pas à lui livrer les grandes, celles qui font les *casus belli*, puisque entre les unes et les autres, il existe un fossé que rien ne peut combler, celui de l'honneur et de la susceptibilité nationale. »

Même réduite ainsi, la proposition du gouvernement du Tsar faillit échouer. C'est surtout l'opposition des Etats-Unis et de l'Allemagne qui devait faire avorter le projet.

Dès le début, M. Holls, au nom des Etats-Unis, demanda avec beaucoup d'énergie, la suppression des conventions monétaires et de celles qui se rapportent à

la navigation des fleuves internationaux et canaux interocéaniques.

On comprend, d'ailleurs, l'opposition que les Etats-Unis faisaient, dès le commencement, au projet russe.

Nous savons, dans quelles dispositions, nombre de puissances avaient accepté l'invitation de participer à la Conférence de La Haye. L'atmosphère était déjà troublée ; beaucoup de méfiance, beaucoup d'incertitude : voilà ce qui caractérise l'ouverture de la Conférence.

Par là, nous ne voulons pas dire qu'il n'y avait pas de délégués munis d'instructions favorables au projet impérial. Au contraire, il n'en manquait pas.

Mais, quand le désir d'aboutir à quelque chose n'est pas général et quand il y a de grands Etats qui s'y opposent, alors la chance de succès est loin de devenir une réalité. C'est le cas de 1899. Il ne fallait à la Conférence, sur le principe de l'arbitrage obligatoire, qu'une seule voix, plus ou moins autorisée, qui donnât le signal, et tout le plan de l'édifice que les pacifistes désiraient tant construire, s'écroulait.

Pour la suppression des conventions monétaires, M. Holls invoqua à l'appui de sa demande que, pour les Etats-Unis, la question étant trop grave, il ne voulait pas la soumettre à l'obligation de l'arbitrage.

En effet, entre les Etats-Unis et les pays du vieux Continent, il y a des intérêts contraires. Les premiers ont une baisse du métal argent, à cause de la surpro-

duction. Pour améliorer cette situation ils ont essayé à plusieurs reprises de faire admettre par l'Europe un projet de bimétallisme. Ayant essuyé un refus ils se trouvaient, à leur tour, dans l'impossibilité de se lier par une pareille convention.

Pour nous expliquer la demande du délégué américain en ce qui concerne la navigation des fleuves internationaux et des canaux interocéaniques, sachons, d'abord, les deux idées qui, en 1899, étaient en honneur aux Etats-Unis.

En première ligne, nous notons la doctrine de Monroë qui exige qu'aucun État de l'Europe ne s'immisce dans les questions intéressant le Nouveau Monde.

Secondement, les Etats-Unis, dirigeant leur politique vers l'Océan Pacifique, ont besoin d'administrer et de contrôler seuls les canaux (Nicaragua, spécialement).

Or, il existait une convention entre eux et l'Angleterre (Clayton-Bulwer), d'après laquelle ces deux puissances décidaient que l'administration et le contrôle du canal de Nicaragua seraient faits en commun. Cette convention signée en 1850, quand les Etats-Unis n'étaient pas aussi forts, était à la fin du XIX^e siècle contraire à leurs intérêts. En effet, pour montrer sa politique, le gouvernement des Etats-Unis obtenait, le 21 janvier 1899, par un vote du Sénat, la réorganisa-

tion du Maritime canal Company, en donnant à l'union le contrôle du canal de Nicaragua (1).

C'était donc en conformité parfaite avec les intérêts des Etats-Unis, que le délégué américain à La Haye refusât l'arbitrage obligatoire en cette matière. Car, quelle aurait été la sentence d'un Tribunal arbitral, si ce n'était pas celle qui aurait maintenu en vigueur la convention de 1850, à la demande du cabinet de Londres et en dépit des désirs de celui de Washington ?

Le délégué américain ne resta pas isolé.

Pour la question monétaire, l'envoyé d'Italie était à côté de lui, car ce royaume avait eu, en 1893, un différend de ce genre avec la Suisse. Le gouvernement avait décrété, en novembre 1893, que tous les droits de douane devaient être payés seulement en monnaie métallique, ce qui changeait l'interprétation du traité italo-suisse du 19 avril 1892. La Suisse ayant alors demandé un arbitrage, conformément à l'article 14 du traité, l'Italie n'a point voulu admettre ce moyen de trancher la question. On comprend donc très bien, en 1899, l'attitude bienveillante du représentant du gouvernement de l'Italie.

Le Dr Zorn, avec son autorité, se ralliait à la demande tendant à l'exclusion des conventions relatives aux fleuves internationaux et canaux interocéaniques.

Les partisans de l'arbitrage obligatoire, voyant que

(1) *Revue générale de Droit international public*, 1899, pag. 787.

leur cause commençait à perdre du terrain, prétendirent que les conventions téléphoniques fussent ajoutées aux conventions postales et télégraphiques ; de même, la convention relative à l'assistance gratuite réciproque des malades indigents gagne une place dans l'énumération (1).

Mais les restrictions n'en finissent plus.

(1) L'article 10 fut de nouveau rédigé par MM. de Martens, Renault et Asser, en tenant compte des changements qui eurent lieu. Voici le nouveau texte :

L'arbitrage est obligatoire entre les puissances signataires dans les cas suivants ; en tant qu'ils ne touchent ni aux intérêts vitaux, ni à l'honneur national de ces puissances :

a) En cas de différends ou de contestations touchant à des dommages pécuniaires ;

b) En cas de différends ou de contestations touchant l'interprétation ou l'application des conventions ci-dessous mentionnées :

Conventions postales, télégraphiques et téléphoniques ;

Conventions concernant la protection des câbles télégraphiques sous-marins ;

Conventions concernant les transports par chemin de fer ;

Conventions et règlements concernant les moyens destinés à prévenir les collisions de navires en mer ;

Conventions concernant les secours aux malades et blessés en temps de guerre ;

Conventions concernant la protection des œuvres littéraires et artistiques et la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabrique ou de commerce, nom commercial) ;

Conventions concernant le système des poids et mesures ;

Conventions concernant l'assistance gratuite réciproque des malades indigents ;

Conventions sanitaires ; Conventions contre les épizooties et le phylloxera ;

Conventions concernant la procédure civile ;

Conventions d'extradition ;

Conventions de délimitation en tant qu'elles touchent aux questions purement techniques et non politiques.

A la séance du comité d'examen du 7 juin, une discussion importante s'engagea sur la question de savoir si l'arbitrage obligatoire doit envisager le principe de l'indemnité pécuniaire exigée par l'Etat lésé ou seulement son montant maximum ou illimité. — On admit que l'arbitrage obligatoire doit connaître « la fixation du montant, lorsque le principe de l'indemnité est déjà reconnu par les parties. » Le champ de l'obligation est ainsi limité, car l'arbitre ne jugera pas d'une façon directe le point essentiel, le principe de la réclamation. Indirectement — mais c'est quelque chose d'exceptionnel — il le touchera, parfois, parce qu'il pourrait évaluer l'indemnité à zéro.

Le docteur Zorn propose de retrancher de la liste les « conventions concernant les secours aux malades et blessés en temps de guerre ». En laissant cette clause, on soumettrait des opérations de la guerre à l'arbitrage obligatoire et on aurait, selon lui, des difficultés trop grandes.

Cette thèse était adoptée aussi par MM. de Martens, Lammasch et Pauncefote.

Il y a eu encore des réductions moins importantes et des modifications de forme.

On perdait les chances d'aboutir, le projet s'affaiblissait, il lui fallait encore le dernier coup, le coup de grâce, pour qu'il succombât tout à fait.

C'était au délégué allemand, qu'il appartenait de le donner. Le docteur Zorn, au nom de son gouverne-

ment, faisait connaître que l'empire refusait la consécration de l'arbitrage obligatoire dans une pareille convention, invoquant la non préparation, à cette heure-là, pour l'établissement, d'une manière générale, de ce moyen forcé de résoudre les conflits qui pourraient surgir. Il semble qu'un tel projet comportait des risques et que, par conséquent, on doit, premièrement, voir fonctionner un tribunal d'arbitrage facultatif pour juger de ses résultats.

Alors, M. de Martens, rappelant les conventions dans lesquelles l'Allemagne avait inscrit l'obligation de l'arbitrage (1), soumit à l'approbation du Comité les articles 9, 10 et 11, rédigés de nouveau de la façon suivante:

ART. 9. — « Chaque État reste seul juge de la question de savoir si tel ou tel cas doit être soumis à l'arbitrage ; sauf les cas énumérés à l'art. 10 et au sujet desquels les Hautes Parties Contractantes reconnaissent l'arbitrage et s'obligent à le pratiquer soit en vertu d'une convention spéciale, soit en vertu du présent acte, comme le meilleur moyen de régler pacifiquement les cas de litige.

ART. 10. — « L'arbitrage est reconnu par les Parties Contractantes comme le meilleur moyen de régler les cas de litige relatifs à... (suivent les cas au sujet des-

(1) En 1890, à Bruxelles, l'Allemagne avait admis, une juridiction d'arbitrage, pour la traite africaine ; de même, elle avait admis semblable juridiction, en vertu de l'union postale universelle (le 4 juillet 1891). Pour la convention métrique et celle relative aux transports des marchandises par chemin de fer, il était question d'un office d'arbitrage facultatif.

quels le gouvernement allemand s'est engagé à recourir à l'arbitrage par conventions particulières).

ART. 11. — « Pour les cas de litige non visés à l'article 10, l'arbitrage est reconnu comme très désirable et recommandé dans les cas suivants (suit une énumération analogue à celle de l'ancien art. 10) ».

Le Docteur Zorn ne pouvait pas y adhérer, ayant des ordres absolument précis de refuser que le principe de l'arbitrage obligatoire fût inséré dans une convention générale à La Haye.

Les regrets de part et d'autre commencent. Mais, le fait était certain : l'arbitrage obligatoire devait échouer.

La demande de M. Léon Bourgeois de voter de nouveau l'article 10 et après de le faire disparaître, pour que le monde vit que c'était seulement dans l'intention de conserver la parfaite harmonie qu'on devait y renoncer, rencontrant des obstacles, fut à la fin retirée.

Après M. Pauncefote, qui dit que le gouvernement allemand ne serait pas le seul qui s'opposât à l'article 10; après M. Nigra qui aurait voulu une énumération plus large, M. Holls ne pensa pas qu'il serait utile de voter de nouveau l'article 10, car il a été examiné en première lecture et cela est suffisant pour connaître les opinions. A son avis, le contenu de cet article est peu important et on ne doit pas songer un moment à se mettre en désaccord avec les puissances pour son maintien.

A la suite encore de quelques discours, qui mon-

traient l'opposition du comité, M. L. Bourgeois abandonna sa demande après avoir précisé les conditions dans lesquelles elle tombait, conditions qui, d'ailleurs, avaient été déjà développées par le premier délégué de la France pendant la dernière discussion (1).

On mit alors au vote le texte suivant, dû à M. Deschamps : « Indépendamment des traités généraux et particuliers qui stipulent l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre ». Ce texte accepté par le comité, fut adopté par la 3^e commission le 17 et le 20 juillet 1899, le délégué du gouvernement roumain faisant la réserve que : la Roumanie, en adhérant, n'entendait prendre aucun engagement en cette matière-là.

La proposition russe même affaiblie ne put pas passer.

Voilà le résultat de tant d'efforts des pacifistes sur l'arbitrage obligatoire : une vague formule, une déclai-

(1) En effet, M. L. Bourgeois, entre autres, avait dit « qu'il était prêt à faire toutes les concessions possibles pour arriver à un accord, mais il ne lui appartient pas de changer les faits, qui se sont passés et d'où résulte qu'une grande majorité s'est déjà prononcée pour l'énumération de l'art. 10. En ce qui concerne la délégation française, si elle se rallie à l'avis de la nouvelle majorité, c'est à titre de transaction et non parce qu'elle a changé d'avis ».

ration inoffensive ! C'est du côté de l'arbitrage facultatif qu'ils ont dû trouver le refuge.

Mais, croyons-nous que ces derniers se soient découragés ? Pas du tout. Tandis que les opinions les plus impartiales jugent d'une manière sceptique tout ce que la Conférence a mis au jour, qui n'est d'après M. Félix Stoerk « qu'un acte de courtoisie » et « une retraite honorable, accomplie avec toutes les formes de la politesse » ; les pacifistes disent : « Progrès insuffisant, mais progrès considérable, étape nouvelle et décisive vers la reconnaissance de ce régime supérieur qu'appellent à l'envi les vœux des peuples et les aspirations des véritables politiques ; promulgation, qu'il sera difficile de renier longtemps, du devoir commun de tous les gouvernements de s'entendre pour maintenir la paix, et constitution, dès maintenant réalisée, en leur nom à tous, d'une magistrature supérieure, devant laquelle, après avoir été contraints d'en reconnaître la nécessité, ils seront bien contraints de s'incliner » (1).

Passons, à la 2^e Conférence, pour y examiner aussi l'arbitrage obligatoire.

(1) F. Passy, *Historique du mouvement de la Paix*, pag. 57.

CHAPITRE III

L'arbitrage obligatoire à la deuxième Conférence de La Haye.

La conférence interparlementaire qui, en 1904, se tenait à Saint-Louis, prenait la résolution de demander au président Roosevelt de prendre l'initiative d'une seconde Conférence de la Paix. La résolution (1), étant présentée à M. Roosevelt par une délégation de 200 membres de cette union interparle-

(1) « Considérant que l'opinion publique éclairée et l'esprit de la civilisation moderne exigent que les différends entre nations soient réglés de la même manière que les contestations entre individus, c'est-à-dire par des cours de justice et conformément à des principes légaux reconnus ; la Conférence demande que les divers gouvernements du monde entier délèguent des représentants à une Conférence internationale qui devra se réunir à l'époque et au lieu désignés par eux pour délibérer sur les questions suivantes, savoir : 1° les points ajournés par la Conférence de La Haye ; 2° la négociation des traités d'arbitrage entre les nations qui seront représentées à cette Conférence ; 3° l'opportunité de créer un congrès international qui se réunirait périodiquement pour discuter les questions internationales ; la présente conférence décide de prier respectueusement et instamment le Président des Etats-Unis d'inviter toutes les nations à se faire représenter à cette conférence. »

mentaire, fut accueillie d'une manière bienveillante. Le président déclara qu'il enverrait une circulaire aux Puissances.

Dans une première circulaire, adressée aux représentants des États accrédités auprès des gouvernements signataires des actes de la Conférence de La Haye en 1899, le cabinet de Washington disait, entre autres choses : « Ses efforts (de la nouvelle Conférence) seraient naturellement dans la voie d'une nouvelle codification des idées universelles de droit et de justice que nous appelons le droit international ; sa mission serait de leur donner un effet futur. Le Président désire que vous soumettiez les considérations précédentes à l'attention du ministre des affaires étrangères du gouvernement auprès duquel vous êtes accrédité, et que vous vous informiez, dans un entretien avec lui, dans quelle mesure ce gouvernement est disposé à agir dans ce sens.

« Si son Excellence s'inquiétait des propositions relatives aux questions devant être soumises à la seconde Conférence de la Paix, vous lui diriez qu'à ce moment il semblerait prématuré de joindre à la simple invitation faite un programme défini des sujets à discuter.

« C'est seulement par une comparaison de vues qu'un accord général peut être obtenu au sujet des questions qui peuvent être examinées par la nouvelle Conférence. Il est à désirer que, dans l'élaboration

d'un tel programme, on ait soin de distinguer entre les questions qui appartiennent au domaine du droit international et celles qui sont conventionnelles entre les gouvernements individuels.

« Le dernier acte de la Conférence de La Haye, en date du 29 juillet 1899, a bien tenu compte de cette distinction. Parmi les questions générales, les plus importantes qui touchent à l'établissement du droit et de la justice dans les relations des États souverains entre eux, il faut citer les suivantes qui ont été réservées, en 1899, pour une future Conférence : les droits et les devoirs des neutres, l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre maritime, et le bombardement des forts, villes et villages par une force navale. Les autres questions traitées dans l'acte final ne le sont que sous forme de vœux, ou de résolutions proposées à l'examen des gouvernements intéressés (1). »

Le Président était donc pleinement convaincu qu'il y avait beaucoup de questions qui ne peuvent avoir leur place dans une convention générale internationale que sous forme de vœux, de conseils ou de résolutions proposées à l'examen des gouvernements qui, à notre avis, ne manqueront pas, le plus souvent, d'y introduire des réserves et des vexations, pour avoir un moyen assuré de les invoquer au cas de besoin.

Une deuxième circulaire, du 16 décembre 1904,

(1) *Les deux Conférences de la Paix* (Recueil), L. Renault, p. 48, 49.

adressée toujours aux représentants des États-Unis accrédités auprès des gouvernements signataires des actes de la première Conférence de La Haye, en parlant de la première note du 24 octobre 1904 des États-Unis, dit que : « Les réponses reçues jusqu'à ce jour indiquent que la proposition a été accueillie par une approbation générale, sans aucune opposition. Les gouvernements d'Autriche-Hongrie, de Danemarck, de France, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, d'Italie, du Luxembourg, du Mexique, des Pays-Bas, du Portugal, de Roumanie, d'Espagne, de Suède, de Norvège, de Suisse, se sont montrés sympathiques au projet qui leur était soumis et ont généralement accepté d'examiner ultérieurement la question de fixation d'une date ainsi que le programme des questions qui seraient discutées. Le Japon et la Russie, dans leurs réponses, se montraient également touchés de l'esprit aussi bien que des termes du projet. Seulement la réponse de la Russie s'accompagnait d'une note indiquant qu'à raison des événements qui se déroulent en Extrême-Orient, il était impossible que le gouvernement impérial prit part en ce moment à cette Conférence.

Bien que cette réponse, qui tend à causer quelque retard à la Conférence projetée, ait été profondément regrettée, notre gouvernement reconnaît toute la force du motif qui l'a inspirée, et il en est sans doute de même pour les autres gouvernements. Le Japon, dans sa réponse, a fait seulement cette réserve, qu'il dési-

rait que la Conférence n'adoptât aucune mesure concernant la guerre actuelle » (1).

Les gouvernements ont généralement accepté le principe, les uns, sans doute, de tout cœur, les autres, par courtoisie, ou même dans un but politique, pour ne pas faire opposition à la seule annonce de ce projet et paraître assumer, aux yeux des autres puissances, la responsabilité d'un avortement. Ils auront, au cours des débats, toujours le temps d'empêcher, par des moyens diplomatiques, que les choses qui ne leur conviendraient pas pussent passer.

Mais la Russie, que son conflit avec le Japon avait empêchée d'être à la tête du mouvement souhaité par les membres de l'union interparlementaire et de donner largement son concours au Président des Etats-Unis, une fois la guerre finie, n'oublia pas l'initiative qu'elle avait prise en 1898.

Le Tsar faisait connaître au Président Roosevelt le désir qu'il avait que l'initiative partit du cabinet impérial de Saint-Pétersbourg. M. Roosevelt céda la place à l'Empereur de Russie.

Le 16/29 mars 1906, la circulaire suivante était remise par les représentants du gouvernement russe en pays étrangers aux gouvernements auprès desquels ils étaient accrédités :

« En prenant l'initiative de la convocation d'une

(1) L. Renault, *op. cit.*, p. 50 et 51.

deuxième Conférence de la Paix, le gouvernement impérial a eu en vue la nécessité de donner un développement nouveau aux principes humanitaires, qui ont servi de base à l'œuvre de la grande réunion internationale de 1899.

« Il a cru en même temps qu'il y avait lieu d'étendre le plus possible le nombre des Etats participants aux travaux de la Conférence projetée, et l'empressement avec lequel il a été répondu à cet appel témoigne combien est actuellement profond et général le sentiment de la solidarité pour l'application des idées, ayant comme objet le bien de l'humanité tout entière.

« La première Conférence s'est séparée avec la conviction que sa tâche serait complétée ultérieurement par l'effet du progrès régulier des lumières parmi les peuples et à mesure des résultats de l'expérience acquise.

« Sa création la plus importante, la Cour internationale d'arbitrage, est une institution qui a déjà fait ses preuves et qui a groupé, pour le bien général, en aréopage, des jurisconsultes entourés du respect universel. On a pu voir aussi à quels points étaient bien-faisantes pour la solution des différends entre les Etats les Commissions internationales d'enquête.

Il y a cependant des améliorations à introduire dans la convention relative au règlement pacifique des différends internationaux. A la suite d'arbitrages récents, les juristes réunis en Tribunal ont soulevé certaines

questions de détail sur lesquelles il y aurait à statuer en donnant à ladite convention les développements nécessaires. Il semblerait notamment désirable que des principes fixes fussent posés en ce qui regarde l'emploi des langues dans la procédure, vu les difficultés qui pourraient se produire à l'avenir, à mesure que se multiplieraient les recours à la juridiction arbitrale. Il y aurait de même quelques améliorations à apporter au fonctionnement des Commissions internationales d'enquête.

.

« En conséquence, estimant qu'il n'y a lieu, actuellement, que de procéder à l'examen des questions qui s'imposent d'une façon particulière, en tant qu'elles découlent de l'expérience de ces dernières années, sans toucher à celles qui pourraient concerner la limitation des forces militaires ou navales, le gouvernement impérial propose comme programme de la réunion projetée les points principaux suivants :

Amélioration à apporter aux dispositions de la Convention relative au règlement pacifique des Conflits internationaux en ce qui regarde la Cour d'arbitrage et les Commissions internationales d'enquête. »

Le 2^e point est relatif aux lois de la guerre sur terre ; le 3^e et le 4^e concernent la guerre maritime. La note finissait ainsi : « De même qu'à la Conférence de 1899, il demeurerait bien entendu que les délibérations de la réunion projetée ne devaient porter ni sur les

rapports politiques entre les Etats où l'ordre de choses est établi par les traités, ni non plus, en général, sur les questions qui ne rentreraient pas directement dans le programme adopté par les Cabinets» (1).

On ne parlait, donc, dans cette circulaire que de l'arbitrage facultatif, on n'y voyait rien sur le désarmement, rien sur l'arbitrage obligatoire.

L'Angleterre commença à protester. La question de la limitation des armements était alors dans le royaume à l'ordre du jour. La grande Bretagne — c'était une question de tradition — a le désir que sa flotte égale, comme force, les deux plus puissantes flottes qui existent au monde. Or, une statistique lui montrait que depuis 1899 jusqu'alors, les budgets des ministères de la guerre et de la marine des principaux pays avaient augmenté considérablement.

On avait donc peur que les charges devenant toujours plus grandes, on ne puisse guère aller loin dans cette voie, et que l'Angleterre, en tant que puissance navale, ne fût surpassée par les deux autres : son ambition aurait dû alors s'incliner.

Le gouvernement de Londres essaya de mettre une entrave à cet accroissement des armements et prit l'initiative d'une limitation.

Les Etats-Unis, en dehors de la question de la limitation des armements, où ils luttèrent à côté de l'An-

(1) Renault, *op. cit.*, p. 52, 53.

gleterre, désiraient aussi soumettre à la conférence la question « de la limitation de la force pour le recouvrement des dettes publiques ordinaires découlant de contrats ».

On comprend facilement quelle devait être l'attitude de l'Allemagne et de son alliée, l'Autriche.

M. de Martens, dans sa visite auprès des chancelleries étrangères, obtint l'adhésion des gouvernements de se faire représenter à La Haye, sans que toutefois, ceux qui voulaient introduire certaines questions dans les débats (1) ou ceux qui désiraient parfois s'abstenir (2) abandonnassent leur manière de voir.

Au mois d'avril 1907, le cabinet impérial de Saint-Pétersbourg envoyait la communication qui suit aux puissances conviées :

« Avant la convocation de la seconde Conférence de la Paix, le Gouvernement Impérial se croit obligé de donner aux puissances ayant accepté son invitation l'exposé de la situation actuelle :

« Toutes les puissances auxquelles le gouvernement impérial a communiqué, au mois d'avril 1906, son projet de programme des travaux de la nouvelle Conférence, y ont donné leur adhésion. Toutefois, les obser-

(1) C'est le cas de l'Espagne, de l'Angleterre, des Etats-Unis, du Japon, de la Bolivie, du Danemarck, de la Grèce, des Pays-Bas.

(2) C'est surtout le cas de l'Allemagne et de l'Autriche.

vations suivantes ont été faites au sujet de ce programme :

« Le gouvernement des Etats-Unis s'est réservé la liberté de soumettre à la seconde Conférence deux questions supplémentaires, savoir celle de la réduction ou limitation des armées et de l'obtention d'un agrément d'observer certaines limitations dans l'emploi de la force pour le recouvrement de dettes publiques découlant de contrats.

« Le gouvernement espagnol, sans exprimer son désir de discuter la question de la limitation des armements, se réserve le droit de traiter cette question à la prochaine réunion de La Haye.

« Le gouvernement britannique fait savoir qu'il attache une grande importance à ce que la question des dépenses pour les armements soit discutée à la Conférence et il s'est réservé le droit de la soulever ; il s'est également réservé le droit de s'abstenir de la discussion de toute question mentionnée dans le programme russe qui ne lui paraîtrait pas devoir mener à un résultat utile.

« Le Japon estime que certaines questions qui ne sont pas énumérées spécialement dans le programme pourraient être utilement incluses parmi les sujets à examiner et se réserve le droit de s'abstenir de toute discussion prenant ou promettant de prendre une direction ne devant pas contribuer d'après son jugement à produire un résultat utile.

« Les Gouvernements de Bolivie, du Danemarck, de Grèce et des Pays-Bas se sont également réservé, d'une façon générale, le droit de proposer à l'appréciation de la Conférence d'autres sujets analogues à ceux qui sont explicitement mentionnés dans le programme russe.

Le gouvernement impérial croit de son devoir de déclarer que pour sa part, il maintient son programme du mois d'avril 1906, comme base des délibérations de la Conférence et que, dans le cas où la Conférence aborderait une discussion qui ne lui paraîtrait pas devoir aboutir à un résultat pratique, il se réserve à son tour le droit de s'abstenir d'une pareille discussion.

« Des observations analogues à cette dernière ont été faites par les gouvernements allemand et autrichien, qui se sont également réservé le droit de s'abstenir de discuter à la Conférence toute question paraissant ne pas devoir aboutir à une issue pratique.

« En portant ces réserves à la connaissance des puissances et dans l'espoir que les travaux de la Seconde Conférence de la Paix créeront de nouvelles garanties pour une bonne entente entre les nations du monde civilisé, le gouvernement impérial s'est adressé au gouvernement néerlandais avec la demande de vouloir bien convoquer la Conférence pour les premiers jours de juin » (1).

(1) Renault, *op. cit.*, p. 54.

Le 15 juin 1907, la 2^e Conférence commençait. On voyait à La Haye les représentants de 44 Etats. Le Pape n'avait pas son délégué, car on avait maintenu le système fâcheux de 1899.

Par contre, beaucoup d'Etats qui ne reçurent pas d'invitation à la première Conférence, en 1907 y furent appelés : notons, par exemple, les Etats de l'Amérique Centrale et de l'Amérique Méridionale. N'allait-il pas être difficile de faire du bon travail avec plus de 230 délégués, voilà une première question. Les débats entre tant de représentants étrangers seront, sans aucun doute, longs et difficiles.

Le président fut toujours un Russe, M. de Nelidoff. Quoiqu'elle s'imposât en vertu du précédent de 1899, sa nomination ne fut pas trop bien accueillie, parce que si M. Roosevelt avait cédé sa place au Tsar, on eût du, en revanche, rendre cette politesse aux Etats-Unis, en donnant la présidence de la Conférence à un des leurs.

Le travail se divisa entre quatre commissions. La première, présidée par M. Léon Bourgeois, étudia l'arbitrage. La deuxième, présidée par M. Beernaert, s'occupa des questions concernant la guerre sur terre ; la troisième présidée par le comte Tornielli, de la guerre sur mer ; la quatrième, présidée par M. de Martens, du droit international maritime.

C'est de la première commission, en tant qu'elle s'occupera de l'arbitrage obligatoire, que nous parlerons.

M. Léon Bourgeois, dans son discours, à la première séance de la commission, le 22 juin, disait qu'entre autres points, il y aura à étudier aussi l'arbitrage obligatoire, à savoir s'il est possible de l'introduire dans des conventions plus générales.

Ensuite, le président demanda la division de la commission en deux sous-commissions. L'arbitrage obligatoire sera une des questions discutées par la première sous-commission.

Sur le principe de l'arbitrage obligatoire, les représentants des diverses puissances ont fait des déclarations plus ou moins larges.

Ainsi, MM. Castro, délégué de l'Uruguay, Samad'khan, délégué de la Perse et Victor Rendon, au nom de la République de l'Equateur, donnèrent leur adhésion sans aucune réserve.

« Si la paix est l'état normal entre les nations, disait M. Rendon, l'arbitrage doit être la solution normale des différends qui surgissent entre elles. »

Voilà de belles paroles, qui faisaient grand plaisir aux amis de la paix.

Sir Edward Fry, un des plus distingués esprits de l'Angleterre, MM. Lange (Norvège), Carlin (Suisse), Soveral (Portugal), admettaient l'extension de l'arbitrage obligatoire à tous les cas autorisant cette solution.

M. Milovanovitsch, au nom de la délégation serbe, faisait connaître que, si le principe de l'arbitrage obli-

gatoire n'y était pas consacré, la Conférence aurait manqué à son devoir de traduire dans un règlement les aspirations qui s'étaient déjà si fortement manifestées.

M. Choate, premier plénipotentiaire des Etats-Unis, disait que les instructions de son gouvernement lui ordonnaient d'essayer de faire signer par les puissances un traité général d'arbitrage.

Ces opinions, si la contradiction n'était pas venue, d'ailleurs nous verrons tout de suite d'où, étaient bien propres à donner de belles espérances aux partisans de l'arbitrage obligatoire. En vérité, d'après leur contenu, on aurait cru que le mouvement était tellement accentué, que les gouvernements ne pouvaient faire autrement que de chercher les moyens d'insérer l'obligation de recourir à l'arbitrage dans un pacte plus ou moins étendu, pour ne pas dire général. La guerre aurait donc trouvé sa fin, tout danger dans l'avenir serait écarté par ce mode pacifique!

Mais, à leur grand désappointement les discours de MM. Asser (Pays-Bas), Streit (Grèce), Hammarskjöld (Suède), Ruy Barbosa (Brésil) et du baron Marschall de Biberstein (Allemagne), montrent d'une manière très claire que l'ère bénie n'est pas si proche.

Les délégués hollandais et grec conseillèrent de maintenir l'article 19 (1) de la convention de 1899,

(1) « Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage

invoquant le succès qu'il a eu pour la conclusion des traités d'arbitrage d'Etat à Etat dans l'intervalle des deux Conférences. En effet, MM. Asser et Streit craignaient qu'au lieu de servir le mouvement, on ne lui nuisît si on cherchait à formuler dans un traité général les matières dans lesquelles les puissances devraient étendre l'obligation d'arbitrage.

Le délégué du gouvernement impérial allemand disait notamment : « Entre deux Etats qui concluent un traité général d'arbitrage obligatoire le terrain des différends possibles est plus ou moins sous les yeux des contractants. Il est circonscrit par une série de facteurs concrets et connus, à savoir la situation géographique des deux pays, leurs relations financières et économiques, et les traditions historiques qui se sont formées entre eux. Dans un traité qui embrasse tous les pays du monde ces facteurs concrets font défaut et par conséquent, même dans le cadre restreint des questions juridiques, la possibilité de différends de toute espèce est illimitée. Il s'ensuit qu'une clause compromissaire générale qui, entre deux Etats, définit avec une clarté suffisante les devoirs et les droits qui en découlent, peut être, dans un traité mondial, trop vague et élastique et, par conséquent, inapplicable.

pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclurent, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement des accords nouveaux, généraux, ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'Elles jugeront possible de lui soumettre. »

« Or, si nous arborons devant le monde le drapeau de l'arbitrage obligatoire, il faut bien une clause compromissoire qui fasse honneur à ce drapeau, et définisse clairement et nettement le caractère obligatoire. Sans cela nous nous exposerions au reproche de faire des promesses que nous ne pouvons pas tenir et d'offrir une formule au lieu d'une réalité. De plus, il serait à craindre qu'au lieu d'aplanir un différend qui a surgi, on y ajoute une querelle additionnelle sur l'interprétation et l'application d'un traité. Ce serait un résultat peu désirable dans une institution qui vise au règlement pacifique des conflits internationaux. Pour parer à ces dangers, il est indispensable d'examiner préalablement et à fond le point de savoir si les catégories qu'on veut soumettre à l'arbitrage obligatoire universel sont réellement de nature à être réglées par cette voie.

« Les conflits d'intérêts politiques et n'ayant pas de base juridique ne sont pas, on est d'accord sur ce point, du ressort de l'arbitrage proprement dit : il rentre plutôt dans le domaine de la médiation. Quant aux litiges d'ordre juridique, ils ne peuvent rentrer dans le domaine de l'arbitrage que sous diverses restrictions très importantes : les conflits d'importance minime sont réglés actuellement à l'amiable par la conciliation mutuelle des puissances. Il ne semble nullement désirable que cet état de choses soit remplacé par un système qui permettrait à chaque puissance

d'invoquer contre l'autre un engagement formel, pour la traîner devant une cour d'arbitrage avec sa procédure longue et coûteuse : ce serait plutôt grossir un différend que l'aplanir. D'autre part, pour les conflits juridiques d'une grande importance, dès que la question litigieuse met en cause l'honneur, les intérêts vitaux et l'indépendance de l'Etat, on s'accorde à reconnaître que l'arbitrage ne peut être imposé. Il en serait de même, d'après une proposition du Brésil, quand la question affecte les institutions des Etats ou leurs lois internes. Ce qui caractérise toutes ces expressions, c'est leur élasticité. Elle est si grande que, dans un traité revêtu de la signature d'un grand nombre de pays, elle devrait amener inévitablement à une interprétation diverse et à des contestations nombreuses. Aussi, la déclaration solennelle des Puissances, contenue dans la convention de 1899, que l'arbitrage est le moyen le plus efficace, en même temps le plus équitable de régler les litiges, dispose-t-elle d'une force morale bien plus intense en faveur de l'arbitrage qu'une disposition mondiale qui, obligatoire dans la forme mais pas dans l'essence, ne jouira ni de l'autorité ni du respect universel pour acheminer la réalisation de la grande idée du règlement pacifique des conflits internationaux. Il faut donc maintenir purement et simplement l'article 16 de la convention de 1899.

« On pourra cependant examiner s'il n'existe pas un terrain restreint de litiges où l'arbitrage obligatoire

pourrait être édicté sans aucune réserve. Peut-être les conflits relatifs aux conventions postales et télégraphiques, à la protection des câbles sous-marins, aux moyens de prévenir les collisions des navires en mer, à la protection des œuvres littéraires et artistiques et de la propriété industrielle, aux conventions de La Haye sur le droit international privé, pourraient-ils être soumis à l'arbitrage obligatoire parce qu'ils ne concernent nullement l'honneur ni les intérêts essentiels des Etats. Toutefois des difficultés nombreuses sont à redouter : quand on mettra à l'étude l'introduction de l'arbitrage par rapport à ces conventions, il faudra tenir compte du fait que la conformité de leur application pourrait être compromise par des sentences arbitrales contradictoires ; il faudra donc aviser à des mesures pour écarter cette éventualité. Il faudra prendre aussi en considération la différence entre les conventions réglant exclusivement les droits et les devoirs des gouvernements, et celles qui déterminent les rapports juridiques de leurs ressortissants, et dont l'application rentre dans la compétence des tribunaux ordinaires ; on ne pourra guère résoudre les problèmes qui se rattachent à ces points sans avoir recours aux spécialistes, et sans un examen attentif de la part des gouvernements signataires des conventions dont il s'agit » (1).

(1) Lémonon E. *La seconde Conférence de la paix*, 1908, p. 126 et suiv.

Le baron Marschall, distingué orateur sut examiner dans sa réalité, l'établissement de l'arbitrage obligatoire dans une convention générale. Après ces paroles, n'était-ce pas la mort de l'arbitrage obligatoire? Pour les esprits accoutumés aux pratiques internationales il n'y avait plus de doute, car on apercevait la position intransigeante du délégué allemand.

Passons maintenant au comité d'examen A.

Le Brésil, le Chili, le Danemark, les Etats-Unis, la Grèce, le Portugal, la République Dominicaine, la Serbie, la Suède, l'Uruguay, le Vénézuéla déposèrent des propositions d'arbitrage obligatoire.

Les propositions rédigées d'une manière trop large furent dès le commencement écartées.

Arrêtons-nous un moment sur celles de la Suède, des Etats-Unis et du Portugal, qui admettaient l'obligation d'arbitrage pour l'interprétation des traités et les différends d'ordre juridique avec quelques restrictions.

La proposition du délégué portugais, sur le texte de laquelle s'engagèrent des discussions interminables, envisageait, comme d'ailleurs le faisait aussi, mais alors à un degré moindre, celle de la Suède, nombre de cas où les réserves n'étaient pas admises à être invoquées (1).

(1) I. — Contestations concernant l'interprétation ou l'application des conventions conclues ou à conclure et énumérées ci dessous:

Traités de commerce et de navigation ; Conventions relatives à la protection internationale des travailleurs ; Conventions pos-

Le collaborateur du baron Marschall, le docteur Kriège, et surtout le baron Marschall lui-même, ont relevé des questions d'une importance primordiale dans la thèse qui était soumise à leur discussion.

Si on suppose, d'abord, une union internationale et un arbitrage intervenu entre deux Etats de l'union, quelle sera la portée de la sentence? Voilà ce que demandait le premier délégué allemand.

Si on admettait le caractère obligatoire de la sentence seulement dans les rapports intéressés des parties, et si on la tenait comme *res inter alios judicata* pour les autres Etats, on aurait des interprétations en contradiction fâcheuse. Mais, l'arbitrage facultatif ne

tales, télégraphiques (avec ou sans fil) et téléphoniques; Conventions concernant la protection des câbles sous-marins; Conventions concernant les chemins de fer; Conventions et règlements concernant les moyens de prévenir les collisions de navires en mer; Conventions concernant la protection des œuvres littéraires et artistiques; Conventions concernant la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabrique et de commerce et nom commercial); Conventions concernant le régime des sociétés commerciales et industrielles; Conventions monétaires et métriques (poids et mesures); Conventions concernant l'assistance gratuite réciproque des malades indigents; Conventions sanitaires, conventions concernant les épizooties, le phylloxéra et autres fléaux similaires; Conventions relatives aux matières du droit internationale privé; Conventions concernant la procédure civile ou pénale; Conventions d'extradition. Privilèges diplomatiques et consulaires.

II. — Règlement sur le terrain des fixations des limites.

III. — Contestations concernant des réclamations pécuniaires du chef de dommages, lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties.

IV. — Questions se rapportant aux dettes.

donne-t-il pas naissance à la même objection, se disaient les partisans de l'insertion de l'arbitrage obligatoire dans une convention générale, et pourtant il a pu fonctionner d'une manière irréprochable.

L'argumentation de ces derniers est des plus facile à renverser car entre les deux situations il y a une grande différence; à savoir, d'un côté, nous sommes en présence d'une obligation de se soumettre à l'arbitrage, tandis que d'un autre côté, c'est aux Etats de décider s'ils y recourent ou non.

Si on décide que la sentence est obligatoire pour tous les membres de l'Union? Les difficultés ne sont pas moins à craindre dans cette hypothèse.

En effet, demandera-t-on le consentement de tous les pays, ou seulement d'une majorité ou des 3/4 d'entre eux pour donner la force nécessaire au jugement? Dans le premier cas, on pourrait rencontrer toujours des abstentions, dans le second on encourra le reproche de faire la loi à la minorité, et par là de porter atteinte à la souveraineté des États.

M. Asser, délégué hollandais, donna son avis; il se ralliait à l'article 56 de la convention de 1899, dont le contenu est le suivant: «La sentence arbitrale n'est obligatoire que pour les parties qui ont conclu le compromis.»

«Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres puissances que les parties en litige, celles-ci notifient aux premières

le compromis qu'elles ont conclu. Chacune de ces puissances a le droit d'intervenir au procès. Si une ou plusieurs d'entre elles ont profité de cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à leur égard»(1).

Un sous-comité d'examen qui prit le nom de Fusinato, l'un de ses principaux membres, ayant eu la charge de préparer une rédaction satisfaisante pour terminer l'incident relevé, aboutissait à un texte, dont le contenu, s'il ne manquait pas son but, — car après quelques amendements il fut voté par la majorité du comité — laissait néanmoins, à notre avis, subsister, — quoique diminuée — l'objection des interprétations nombreuses.

Passons à une autre supposition. Il y a des traités qui donnent naissance à des obligations pour une partie ou l'autre de prendre des mesures administratives ou législatives.

« En ce qui concerne les premières, disait le baron Marschall, aucune difficulté ne se présente. Mais quand il s'agit de prendre certaines mesures législatives, le gouvernement d'un Etat peut se trouver en face d'une situation très délicate. En effet, il peut se faire qu'en présence d'une sentence arbitrale imposant à un Etat de réformer sa législation, il soit dans l'impossibilité de l'exécuter par suite de la résistance d'un parle-

(1) Renault, *op. cit.*, p. 23.

ment. La sentence existe; elle impose une obligation *ad faciendum* que l'État ne peut exécuter. Que faire ?

D'un côté l'obligation d'exécuter la sentence arbitrale, de l'autre, l'impossibilité d'obtenir la législation nécessaire à cette exécution. Comment sortir de ce dilemme »(1)?

Mais voici une puissance contractante qui a fait entrer dans sa législation des dispositions de ce genre; doit-elle s'en tenir là? Il y a des conventions qui soulèvent des questions de la compétence des Tribunaux nationaux. Si, par exemple, l'interprétation du Tribunal n'est pas juste, l'État en est-il ou non responsable: voilà le point vivement discuté, en particulier par MM. Asser et Renault.

A la fin, on trancha d'une façon tout à fait radicale les difficultés. Un sous-comité d'examen proposa une rédaction qui limitait l'application de l'arbitrage.

L'objection relevée par le Dr Kriege, que les prescriptions de la constitution de certains pays (c'est le cas des États-Unis) peuvent s'opposer à l'obligation arbitrale, est très importante.

En effet aux États-Unis, toute convention avec l'étranger doit être approuvée par une majorité renforcée du Sénat. Dans cette hypothèse il y a pour les

(1) Lémonon, *op. cit.*, p. 136, 137.

uns *engagement sous condition*, tandis que pour les autres il y a *engagement formel*.

C'étaient des observations tout à fait justes qui, sans doute, ne pouvait qu'accentuer le mouvement de méfiance à l'égard de l'établissement dans une convention générale de l'arbitrage obligatoire, fût-ce même pour des cas limités.

Le président, M. Bourgeois, pour mettre fin aux discussions engagées déclara que le comité voterait à la séance suivante, celle du 23 août, sur les diverses propositions.

La délégation britannique proposait elle-même une formule de convention qui ressemblait beaucoup à celle du Portugal.

Après quelques remarques et modifications, l'article 1^{er} de la proposition américaine qui résumait toutes les autres dispositions similaires des autres projets, fut voté. Voici son texte :

ART. 1^{er}. « Les différends d'ordre juridique, et en premier lieu ceux relatifs à l'interprétation des traités existant entre deux ou plusieurs États contractants qui viendraient désormais à se produire entre eux et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique, seront soumis à l'arbitrage, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur de l'un ou l'autre des dits États, et qu'ils ne touchent pas aux intérêts d'autres États ne participant pas au litige. »

On vote ensuite l'ART. 2 (toujours de la proposition américaine): « Il appartiendra à chacune des puissances signataires d'apprécier si le différend qui se sera produit met en cause ses intérêts vitaux, son indépendance, ou son honneur et, par conséquent, est de nature à être compris parmi ceux qui d'après l'article précédent sont exceptés de l'arbitrage obligatoire » (1).

Le vote sur les diverses hypothèses, où l'arbitrage était obligatoire, donna lieu, en général, à une majorité très faible. Alors on soumit au Comité de nouveaux textes.

L'addition suivante était celle d'une nouvelle proposition britannique, dont voici le contenu :

ART.16 b). — « Les hautes Puissances contractantes reconnaissent que pour certaines des contestations visées à l'article 16, il y a lieu de renoncer à se prévaloir des réserves qui y sont formulées.

ART.16 c). — « Dans cet ordre d'idées, elles conviennent de soumettre à l'arbitrage sans réserve les contestations concernant l'interprétation et l'application des stipulations conventionnelles relatives aux matières suivantes:

ART. 16 d). — « Les hautes Parties contractantes déci-

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, La Haye, t. I, p. 474 et suiv. (Rapport du baron Guillaume).

dent en outre d'annexer à la présente convention un protocole (1) énumérant :

1^o Les autres matières qui leur paraissent actuelle-

(1) Voici le texte du protocole : ART. I. — « Chaque Puissance signataire du présent protocole accepte l'arbitrage sans réserve pour les contestations concernant l'interprétation et l'application des stipulations conventionnelles relatives à celles des matières énumérées au tableau ci-annexé qui sont indiquées par la lettre A dans la colonne portant son nom. Elle déclare contracter cet engagement vis-à-vis de chacune des autres Puissances signataires dont la réciprocité à cet égard est de la même manière signalée au tableau.

ART. 2. — « Chaque Puissance aura toujours la faculté de notifier son acceptation de telles manières énumérées au tableau pour lesquelles elle n'aura pas préalablement accepté l'arbitrage sans réserves dans les termes de l'article précédent. A cette fin elle s'adressera au gouvernement des Pays-Bas qui signalera cette acceptation au Bureau international de La Haye. Après l'avoir inscrite au tableau visé à l'article précédent, le Bureau international communiquera aussitôt, la notification et le tableau ainsi complété, en copies conformes, aux gouvernements de toutes les Puissances signataires.

ART. 3. — « Deux ou plusieurs des Puissances signataires agissant d'un commun accord, pourront en outre s'adresser au gouvernement des Pays-Bas, pour lui demander d'ajouter au tableau des matières additionnelles pour lesquelles elles sont prêtes à accepter l'arbitrage sans réserve dans les termes de l'article premier.

L'inscription de ces matières additionnelles et la communication aux gouvernements des Puissances signataires de la notification ainsi que du texte corrigé du tableau, se feront de la manière prévue à l'article précédent.

ART. 4. — « Les Puissances non signataires sont admises à adhérer au présent Protocole en notifiant au gouvernement des Pays-Bas les matières inscrites au tableau pour lesquelles elles sont prêtes à accepter l'arbitrage sans réserve dans les termes de l'article premier ».

ment susceptibles de faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage sans réserve.

2^o Les puissances qui dès à présent contractent entre elles et sous condition de réciprocité cet engagement pour tout ou partie de ces matières.

Ces dispositions de l'art. 16 *d* furent votées par 10 voix contre 5 et 3 abstentions.

L'article 4 de la nouvelle proposition américaine dont le texte est le suivant : « Dans chaque cas particulier, les puissances signataires établiront un acte spécial (compromis), conformément aux constitutions ou aux lois respectives des puissances signataires, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres, la procédure et les délais à observer, en ce qui concerne la constitution du Tribunal arbitral » (1), donna naissance à de longs débats.

Le comte Tornielli faisait ressortir l'inégalité qui résulterait pour les contractants d'une pareille stipulation. En effet, aux États-Unis, par une extension des prescriptions constitutionnelles, le Sénat entendait connaître et approuver les compromis chaque fois qu'ils interviendraient, quoique le traité principal eût reçu toutes les consécérations nécessaires. Dans d'autres pays, il n'y a pas de semblable prétention de la part des Parlements. Alors, la situation ne serait pas identique pour les deux parties. C'est là une critique sérieuse ; car,

(1) *Deuxième Conférence Internationale de la Paix, La Haye*, t. I, p. 487 (Rapport du Baron Guillaume).

aux États-Unis, tantôt le gouvernement aura un subterfuge ou une excuse, tantôt cette exigence de la constitution gênera le pouvoir exécutif pour tenir ses engagements.

Après les paroles de MM. Barbosa et L. Renault, qui concluaient à faire confiance aux parties contractantes, le comité adopta l'article 4 de la proposition américaine par 10 voix contre 7. On vota encore les articles 5, 6, 7, 8 du projet américain, articles qui concernent les traités conclus, ou à conclure sous des conditions spéciales, la ratification de la convention, etc...

Le comité avait donc examiné jusqu'à présent et voté en même temps les dispositions des projets anglo-américain.

Il devait se prononcer encore sur une proposition du gouvernement suisse et une autre résolution de l'Autriche-Hongrie.

La première était conçue en ces termes : « Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement, ou stipuleront à l'avenir l'arbitrage obligatoire entre les États contractants, les puissances signataires de la présente convention qui, sous condition de réciprocité, seraient disposées à accepter l'arbitrage obligatoire pour l'ensemble ou pour l'une ou l'autre des matières énumérées ci-dessous, pourront faire connaître leur décision, par l'intermédiaire du gouvernement des Pays-Bas, aux autres puissances

signataires de la présente Convention (suit la liste des cas) » (1).

M. Carlin, l'auteur de la proposition, pensait que celle-ci, donnant aux partisans et aux adversaires du traité d'arbitrage obligatoire général le moyen de s'arranger, pourrait être votée par tous les délégués. Il se trompa, car la proposition ne fut pas admise. Passons donc à la résolution soumise au comité d'examen par la délégation austro-hongroise, dont voici le contenu : « Après avoir consciencieusement pesé la question de l'arbitrage, la Conférence a fini par se convaincre que certaines matières rigoureusement déterminées étaient susceptibles d'être soumises à l'arbitrage obligatoire sans restriction aucune et que c'est précisément les contestations ayant trait à ces matières et notamment à l'interprétation ou à l'application de certaines conventions—ou parties de conventions—internationales, qui se prêtent tout particulièrement à ce moyen de solution.

« La plupart des matières en question étant d'un caractère plus ou moins technique, toute décision sur l'étendue et les conditions dans lesquelles l'institution d'un recours obligatoire à l'arbitrage pourrait y être introduite, doit cependant être précédée d'une étude qui, en tant qu'elle exige des connaissances et expériences toutes spéciales, échappe à la compétence de la Confé-

(1) *Deuxième Conférence Internationale de la Paix*, t. II, pag. 510.

rence et ne saurait être confiée qu'à des experts. La Conférence invite donc les gouvernements à soumettre, après la clôture de la réunion de La Haye, la question de l'application de l'arbitrage obligatoire à certaines conventions — ou parties de conventions — internationales à un examen sérieux et à une étude approfondie. Cette étude devra être terminée pour l'époque à laquelle les Puissances représentées à la deuxième Conférence de La Haye se notifieront réciproquement, par l'intermédiaire du gouvernement royal néerlandais, les matières dont elles sont prêtes à faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage obligatoire » (1).

M. de Merry, le premier délégué d'Autriche-Hongrie, fit observer que sa proposition avait le mérite de donner satisfaction pour le moment à tous les avis exprimés.

Le comte Tornielli demanda s'il n'était pas mieux de soumettre la question à la première commission, pour qu'elle fût discutée par les délégués de 44 états, au lieu de 18. Si tel est l'avis du comité, alors la commission devra se prononcer sur les deux systèmes, savoir : 1^o déclaration du principe de l'arbitrage obligatoire et l'engagement des puissances de se notifier réciproquement les matières qu'elles sont prêtes à soumettre sans restrictions à l'arbitrage, ou bien 2^o déclaration de principe, entourée de certaines réserves sous

(1) *Deuxième Conférence Internationale de la Paix, La Haye*, t. I, p. 482 et suiv.

le bénéfice desquelles chaque puissance reste maîtresse de sa décision, tout en étant d'accord pour ne pas les invoquer dans des hypothèses bien précises.

Après quelques discours qui contredisaient d'une façon absolue la motion du comte Tornielli, ce dernier retira sa proposition de recourir à la commission pour le choix à faire.

Au vote de la résolution austro-hongroise, on eut : 8 voix pour l'adoption, 5 voix contre, et 4 abstentions, l'Allemagne et l'Italie étant avec leur alliée, l'Autriche.

Le comte Tornielli constata, alors, que les deux systèmes qui étaient en présence, avaient obtenu, sur 18 États, 10 voix pour la proposition de l'Angleterre, et 8 voix pour l'autrichienne. Or, selon lui, les opinions exprimées de cette manière-là ne résolvent pas la question d'un ton tranchant, et, par conséquent, il présente une proposition de conciliation dont voici le contenu : « Les puissances signataires constatent que le principe de l'arbitrage obligatoire trouve son application dans les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques et qui concernent les questions d'ordre juridique, et en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales.

« Elles s'engagent conséquemment à soumettre aussitôt que possible l'application de l'arbitrage à une étude approfondie. Cette étude devra être terminée au

31 décembre 1908, à laquelle époque, et même avant, les puissances représentées à la deuxième Conférence de La Haye se notifieront réciproquement, par l'intermédiaire du gouvernement royal néerlandais, les matières dont elles sont prêtes à faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage obligatoire » (1). Mais cette proposition ne fut pas discutée par le Comité ! Sur le désir du 1^{er} délégué italien, elle était réservée à la discussion de la commission après que celle-ci aurait examiné les autres propositions.

A la séance du 4 septembre, le comité d'examen vota en seconde lecture, les textes de la proposition anglo-américaine.

D'abord, sur la demande de Sir Edward Fry, on maintint l'article 16 de la convention du 29 juillet 1899, augmenté d'un alinéa inspiré par la délégation austro-hongroise.

De sorte que l'article 16 (qui deviendra l'article 38) a le texte suivant : « Dans les questions d'ordre juridique, et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace, et en même temps le plus équitable, de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.

En conséquence, il serait désirable que, dans les

(1) *Deuxième conférence, La Haye, t. I., p. 495.*

litiges sur les questions susmentionnées, les puissances signataires eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, autant que les circonstances le permettront » (1).

Les deux premiers articles américains sont votés à une grande majorité et prennent dans le projet les numéros 16 *a* et 16 *b*.

Pour l'article 16 *c*, on modifia un peu l'article 16 *b* du projet britannique et le nouveau texte reçut la forme suivante : « Les Hautes Parties contractantes reconnaissent que certains des différends visés à l'article 16 sont de nature à être soumis à l'arbitrage sans les réserves mentionnées dans l'article 16 *a*. »

En ce qui concerne l'article 16 *d*, on devait voter la liste des hypothèses dans lesquelles les Parties Contractantes convenaient qu'elles étaient prêtes à les soumettre à l'arbitrage sans réserves. Mais le résultat du vote ne fut pas des plus heureux (2), car aucune convention ne sortit de l'unanimité des votants.

(1) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, La Haye, t. I, p. 496.

(2) Assistance gratuite réciproque des malades indigents ; protection ouvrière internationale des travailleurs ; moyen de prévenir les collisions en mer ; poids et mesures ; jeaugeage des navires ; salaires et successions des marins décédés ; réclamations pécuniaires du chef de dommages, lorsque le principe de l'indemnité est reconnu par les parties, ont obtenu chacune 12 voix ; protection des œuvres littéraires et artistiques, 10 ; régime des sociétés commerciales et industrielles ; en cas de contestations pécuniaires à cause d'actes de guerre, de guerre civile ou de l'arrestation des étrangers ou de la saisie de leurs biens ; règlements sanitaires ; assimilation des étrangers aux nationaux quant

Le texte de l'article 16 a la forme suivante :
« Dans cet ordre d'idées, Elles conviennent de soumettre à l'arbitrage sans réserve les différends suivants :

I. — Contestations concernant l'interprétation et l'application des stipulations conventionnelles relatives aux matières suivantes :

a) ; b) ; c) ; — (II) ; (III) ; etc.

Les autres articles sont votés, parfois en modifiant un peu la forme qu'ils avaient reçue en première lecture. Leur texte définitif est le suivant ;

ART. 16 *e)*. — « Les hautes parties contractantes décidèrent en outre d'annexer à la présente convention un Protocole énumérant :

1^o Les autres matières qui leur paraissent actuellement susceptibles de faire l'objet d'une stipulation d'arbitrage sans réserve ;

2^o Les puissances qui, dès à présent, contractent entre elles et sous condition de réciprocité cet engagement pour tout ou partie de ces matières.

Le Protocole fixera également les conditions dans

aux taxes et impôts ; tarifs de douane ; règlements concernant les épizooties, le phylloxéra et autres fléaux sanitaires, ont obtenu 9 voix ; systèmes monétaires, droits des étrangers d'acquérir et de posséder des biens, procédure civile et commerciale, en cas de contestations pécuniaires, lorsqu'il s'agit de l'interprétation ou de l'application des conventions de toute espèce entre les parties en litige ; conventions de rapatriement ; conventions postales, télégraphiques et téléphoniques, ont obtenu, 8 voix ; taxes exigées des navires (droit de quai, de phare, de pilotage), charges et taxes de sauvetage imposées en cas de maladie ou de naufrage et droit international privé, chacune 7 voix.

lesquelles pourront être ajoutées les autres matières reconnues par la suite comme pouvant faire l'objet de stipulation d'arbitrage sans réserve, ainsi que les conditions dans lesquelles les puissances non signataires seront admises à adhérer au présent accord. »

ART. 16 *f*). — « Il est entendu que les sentences arbitrales, en tant qu'elles se rapportent aux questions rentrant dans la compétence de la justice nationale, n'auront qu'une valeur interprétative sans aucun effet rétroactif sur les décisions judiciaires antérieures » (1).

ART. 16 *g*). — « Il est entendu que les stipulations visant un arbitrage qui figurent dans des traités déjà conclus ou à conclure resteront en vigueur. »

ART. 16 *h*). — « Si tous les Etats signataires d'une des conventions visées par les articles 16 *c*) et 16 *d*) sont parties dans un litige concernant l'interprétation de la convention, le jugement arbitral aura la même valeur que la convention elle-même et devra être également observé.

Si, au contraire, le litige surgit entre quelques-uns seulement des Etats signataires, les parties en litige doivent avertir en temps utile les puissances signataires, qui ont le droit d'intervenir au procès.

(1) Voici le texte de cet article voté en première lecture : « Il est entendu que les stipulations conventionnelles visées aux articles 16 *c*) et 16 *d*) seront soumises à l'arbitrage sans réserve, en tant qu'elles se réfèrent à des engagements qui doivent être exécutés directement par les gouvernements ou par leurs organes administratifs. »

Le jugement arbitral sera communiqué aux Etats signataires qui n'ont pas pris part au procès. Si ceux-ci déclarent à l'unanimité accepter l'interprétation du point en litige adoptée par la sentence arbitrale, cette interprétation sera obligatoire pour tous et aura la même valeur que la convention elle-même. Dans le cas contraire, le jugement n'aura de valeur qu'entre les parties en litige, ou pour les puissances qui auront formellement accepté la décision des arbitres. »

ART. 16 i). — « La procédure à suivre pour constater l'adhésion au principe établi par la sentence arbitrale dans le cas visé par l'alinéa 3 de l'article précédent sera la suivante :

S'il s'agit d'une convention établissant une union avec un bureau spécial, les parties qui ont pris part au procès transmettront le texte de la sentence au bureau spécial par l'intermédiaire de l'Etat dans le territoire duquel le bureau a son siège. Le bureau rédigera le texte de l'article de la convention conformément à la sentence arbitrale, et le communiquera par la même voie aux puissances signataires qui n'ont pas pris part au procès. Si celles-ci acceptent à l'unanimité le texte de l'article, le bureau constatera cet assentiment au moyen d'un protocole qui sera transmis en copie conforme à tous les Etats signataires.

Les Etats dont la réponse ne serait pas parvenue au bureau dans le délai d'un an à partir de la date de la communication faite par le bureau même, se-

ront censés avoir donné leur assentiment. S'il ne s'agit pas d'une convention établissant une union avec un bureau spécial, les dites fonctions du bureau spécial seront exercées, à cet égard, par le Bureau International de La Haye par l'intermédiaire du gouvernement des Pays-Bas.

Il est bien entendu que la présente stipulation ne porte aucune atteinte aux clauses d'arbitrage déjà contenues dans les traités existants. »

ART. 16 *k*). — « Dans chaque cas particulier, les puissances signataires établiront un acte spécial (compromis) conformément aux constitutions ou aux lois respectives des puissances signataires, déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres, la procédure et les délais à observer, en ce qui concerne la constitution du tribunal arbitral. »

ART. 16 *l*). — « Les stipulations de l'article 16 *d* ne sauraient en aucun cas être invoquées s'il s'agit de l'interprétation ou de l'application de droits extraterritoriaux. »

ART. 16 *m*). — « La présente convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à La Haye.

La ratification de chaque puissance signataire spécifiera les cas énumérés dans l'article 16 *e*, dans lesquels la puissance ratifiante ne se prévaut pas des dispositions de l'article 16 *a*.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un

On précise et on spécifie. On choisit les matières qui semblent comporter l'arbitrage, on adapte les détails de la clause compromissoire et du compromis à la nature des matières choisies. Et, à l'égard des contestations qui se réfèrent à l'interprétation des traités, ce sont les États qui ont conclu ces traités, qui y insèrent la stipulation compromissoire. Cela peut se faire entre deux États, entre une pluralité de contractants et même entre tous les États du monde, quand le traité, comme par exemple l'union postale, a un caractère mondial. D'après ce système, on commence la construction sur le sol, on choisit des terrains connus et bien déblayés, on met pierre sur pierre et, dans la mesure du matériel dont on dispose, on élargit et grandit la bâtisse d'une manière organique et solide.

Le système mondial, celui qui a été adopté par le comité, suit la voie directement opposée. Il commence par l'établissement du plus grand cadre qu'on puisse former, c'est-à-dire du monde entier; ensuite on se met à la recherche de matières pour le remplir. C'est l'origine de la liste.

La liste ne paraissant pas suffisante, on a inventé le tableau. Chaque État met son nom sous une rubrique de matières pour apprendre plus tard, après le déchiffrement du tableau, avec quels États il est lié. Le choix des contractants est exclu. Au point de vue juridique, cette idée est inattaquable, mais elle est en contradic-

tion avec la base fondamentale de l'arbitrage. Quelle est l'essence de l'arbitrage ? C'est la bonne entente. Elle doit régir l'interprétation de la clause compromissoire, et elle est indispensable pour l'établissement du compromis. Or, toute entente découle d'une disposition d'esprit et d'âme. Cela est vrai pour la vie privée comme pour la vie internationale. Cette disposition est inséparable de la personnalité et de l'individualité des États contractants, de leurs relations, de la communauté de sentiments, d'intérêts et de traditions. C'est dans ce sens qu'on parle de « l'esprit du traité » qui anime les termes de la convention et en règle et assure l'application. Exclure le choix des contractants et conclure ces traités par un tableau raide et inanimé, ce serait chasser cet esprit, et cela équivaudrait à la destruction du noyau idéal qui est dans l'arbitrage, et que nous devons garder et soigner afin qu'il germe toujours à nouveau ; ce qui serait impossible dans le sol aride d'une rubrique tabellaire.

En présence de ces deux systèmes, du système mondial et du système individuel, le baron Marschall soutient deux thèses :

1^o La conclusion d'un traité d'arbitrage qui mérite le nom « d'obligatoire » n'est possible qu'en appliquant le système individuel.

2^o Un progrès vers la solution pacifique des litiges internationaux ne peut être obtenu que par des traités individuels.

On précise et on spécifie. On choisit les matières qui semblent comporter l'arbitrage, on adapte les détails de la clause compromissaire et du compromis à la nature des matières choisies. Et, à l'égard des contestations qui se réfèrent à l'interprétation des traités, ce sont les États qui ont conclu ces traités, qui y insèrent la stipulation compromissaire. Cela peut se faire entre deux États, entre une pluralité de contractants et même entre tous les États du monde, quand le traité, comme par exemple l'union postale, a un caractère mondial. D'après ce système, on commence la construction sur le sol, on choisit des terrains connus et bien déblayés, on met pierre sur pierre et, dans la mesure du matériel dont on dispose, on élargit et grandit la bâtisse d'une manière organique et solide.

Le système mondial, celui qui a été adopté par le comité, suit la voie directement opposée. Il commence par l'établissement du plus grand cadre qu'on puisse former, c'est-à-dire du monde entier; ensuite on se met à la recherche de matières pour le remplir. C'est l'origine de la liste.

La liste ne paraissant pas suffisante, on a inventé le tableau. Chaque État met son nom sous une rubrique de matières pour apprendre plus tard, après le déchiffrement du tableau, avec quels États il est lié. Le choix des contractants est exclu. Au point de vue juridique, cette idée est inattaquable, mais elle est en contradic-

tion avec la base fondamentale de l'arbitrage. Quelle est l'essence de l'arbitrage ? C'est la bonne entente. Elle doit régir l'interprétation de la clause compromissoire, et elle est indispensable pour l'établissement du compromis. Or, toute entente découle d'une disposition d'esprit et d'âme. Cela est vrai pour la vie privée comme pour la vie internationale. Cette disposition est inséparable de la personnalité et de l'individualité des États contractants, de leurs relations, de la communauté de sentiments, d'intérêts et de traditions. C'est dans ce sens qu'on parle de « l'esprit du traité » qui anime les termes de la convention et en règle et assure l'application. Exclure le choix des contractants et conclure ces traités par un tableau raide et inanimé, ce serait chasser cet esprit, et cela équivaldrait à la destruction du noyau idéal qui est dans l'arbitrage, et que nous devons garder et soigner afin qu'il germe toujours à nouveau ; ce qui serait impossible dans le sol aride d'une rubrique tabellaire.

En présence de ces deux systèmes, du système mondial et du système individuel, le baron Marschall soutient deux thèses :

1^o La conclusion d'un traité d'arbitrage qui mérite le nom « d'obligatoire » n'est possible qu'en appliquant le système individuel.

2^o Un progrès vers la solution pacifique des litiges internationaux ne peut être obtenu que par des traités individuels.

Le baron Marschall fait ensuite ressortir que le projet de convention mondiale élaboré par le comité laisse sans solution une série de problèmes qui lui paraissent d'une importance capitale.

Les difficultés commencent déjà aux premiers articles fondamentaux du projet qui établissent l'arbitrage obligatoire pour les litiges d'ordre juridique. La signification du mot juridique est douteuse.

Il semble devoir exclure les matières « politiques ». Or, il est absolument impossible de tracer dans un traité mondial une ligne de démarcation entre les deux notions. Une question peut être juridique dans un pays, politique dans l'autre. Il y a même des matières purement juridiques qui deviennent politiques au moment d'un litige. On pourrait, d'autre part, songer que les questions juridiques soient mises en opposition aux questions techniques et économiques. Mais la distinction n'est pas moins difficile, et le projet ne dit pas qui sera appelé à décider si une question est juridique ou non.

Quant à l'influence que la clause concernant « l'honneur, l'indépendance et les intérêts vitaux », doit exercer sur le caractère obligatoire d'un traité mondial, le baron Marschall se réfère à ce qu'il en a dit dans son discours du 23 juillet.

Il signale le danger qu'il y a à insérer dans un traité mondial des dispositions de cette nature. De tous les temps, une des principales sources des conflits inter-

nationaux ont été les stipulations ambiguës et les termes indécis du droit conventionnel. Or, voilà qu'on élabore deux articles qui ne contiennent pas un seul terme qui définisse nettement et clairement les devoirs et les droits qui en découlent, deux articles qui vacillent entre les pôles extrêmes de l'obligation et de la faculté, et on veut recommander ces dispositions au monde, comme « le moyen le plus efficace de régler les litiges internationaux ! »

Les défauts du projet qui viennent d'être indiqués, sont inhérents au système. Voilà l'écueil qui fera inévitablement échouer le système mondial. Car les divergences sur l'interprétation d'un traité d'arbitrage qui aboutissent au refus de l'arbitrage, demandé en vertu d'un traité, compromettraient les relations des États plus sérieusement que le litige de fond dont il s'agit.

Que l'on compare avec le projet du comité le traité italo-argentin, récemment conclu à La Haye, qui est un exemple de l'application du système individuel. Tout y est clair, précis, obligatoire. C'est un modèle sur la manière de conclure les traités d'arbitrage.

A l'égard de la liste, contenant l'énumération des matières où l'arbitrage est obligatoire sans réserve, on doit faire remarquer le caractère innocent de presque tous les points qu'on a proposé d'y insérer. En partie, ils sont même de telle nature, qu'une contestation à leur sujet ne saurait se concevoir. C'est surtout le cas

pour les traités sur le jaugeage des navires, les poids et mesures et les successions des marins décédés.

Mais il y a d'autres points dans les listes qui demandent l'attention la plus sérieuse. Ce sont notamment ceux qui se rapportent à des traités obligeant les États contractants à légiférer dans un certain sens, par exemple celui sur la « protection ouvrière ». Un litige sur la question de savoir si un des États a rempli cette obligation devrait être résolu par l'arbitrage.

La sentence arbitrale pourrait prescrire la modification de la loi. Comment exécuter cette sentence ? On a dit que l'approbation de cette convention par les facteurs législatifs donnerait force de loi à toutes les sentences arbitrales à venir. Si c'est le cas, il sera bien difficile d'obtenir l'approbation des parlements qui ne seront guère disposés à accepter, comme concurrents en matière législative, les arbitres futurs et inconnus dont le choix appartiendra au pouvoir exécutif. On a dit, d'un autre côté, que la modification de la loi demandée par la sentence arbitrale devrait être soumise aux votes des parlements. Mais, en cas d'un vote négatif, y aurait-il « force majeure » ? Les uns ont dit « non », les autres « oui ». La question n'a pas trouvé de solution au Comité.

Il y a dans les listes des problèmes encore plus graves. On y trouve une série de traités dont l'interprétation et l'application appartiennent uniquement à la juridiction nationale. Ce sont les traités concernant le

droit international privé dans le sens général, la propriété littéraire, la propriété industrielle, la procédure civile et le droit international privé proprement dit. Or, la juridiction qu'un Etat exerce vis-à-vis des sujets d'un autre Etat, peut être contestée comme étant contraire aux termes et à l'esprit du traité. Quel serait dans un tel cas, l'effet d'une sentence arbitrale ? L'article dit qu'elle n'aura pas d'effet rétroactif. Mais l'article ajoute que la sentence aura « valeur interprétative ». Cela veut dire que les tribunaux nationaux devront s'y conformer. Or, les tribunaux n'accepteront l'interprétation comme authentique que si la sentence a force de loi. Voilà le même problème, seulement plus grave ; car il s'agit du prestige et de l'autorité de la juridiction nationale. On veut appeler à l'interprétation de la même matière, deux juridictions complètement séparées, et on demande à la juridiction nationale qui est un élément stable et entouré de toutes espèces de garanties, de se rendre dans l'avenir à l'interprétation arrêtée par la juridiction arbitrale, qui est un produit du moment et disparaît après la sentence. C'est politiquement et juridiquement impossible. Si le droit international privé qui, il y a cinquante ans, était presque inconnu, continue son développement rapide des derniers vingt ans, la nécessité s'imposera un jour de pourvoir à une application uniforme des stipulations y relatives. Alors on pensera peut-être à l'institution d'une Haute Cour Internationale, non d'arbitrage,

mais de cassation qui fonctionnera en matière de droit international privé avec les mêmes garanties et les mêmes pouvoirs que nos suprêmes Cours de justice. Mais la solution qui nous est proposée dans le projet embrouille la question au lieu de la résoudre, et provoque le danger de greffer sur le litige international un conflit national entre les différents pouvoirs constitutionnels.

Relativement à l'article 16 *k* du projet, le baron Marschall indique l'influence des dispositions concernant le compromis sur le caractère obligatoire d'un traité.

Il rappelle la proposition de la délégation allemande qui tendait à donner aux traités d'arbitrage la valeur d'un pactum de contrahendo, d'une Convention de convenir, en accordant à chacune des parties le droit de forcer le compromis (1). Il constate avec regret que cette proposition n'a pas trouvé, auprès des partisans fervents de l'arbitrage obligatoire, l'accueil qu'on pouvait

(1) Art. 21, alinéa 2. « Il (le comité spécial) est également compétent même si la demande est faite seulement par l'une des parties, après qu'un accord diplomatique a été vainement essayé, quand il s'agit :

1°.

2° (*Proposition allemande*) : d'un différend rentrant dans un traité d'arbitrage général qui prévoit pour chaque différend un compromis et ne contient pas de stipulation contraire. Toutefois, le recours à la Cour n'a pas lieu si le Gouvernement de l'autre pays déclare qu'à son avis le différend ne rentre pas dans la catégorie des questions à soumettre à un arbitrage obligatoire. »

en attendre. Les discussions sur le compromis ont en outre, mis en lumière la difficulté spéciale qui existe à l'égard des Etats dont la constitution en demande l'approbation par un facteur législatif; ce qui entraîne une inégalité manifeste entre ces puissances et les autres Etats où le pouvoir exécutif est seul compétent pour convenir d'un compromis.

Les dispositions de l'article 16 *n*, admettant la dénonciation du traité, non seulement d'une manière générale, mais vis-à-vis de certains Etats, pourraient être considérées comme une concession que le système mondial fait au système individuel. Mais il y a une grande différence entre ne pas conclure un traité spécial et dénoncer un traité d'arbitrage général, conclu dans les formes solennelles d'une Conférence de la paix.

Résumant sa critique le baron Marschall dit que le projet a un défaut qui, suivant lui, est le pire en matière législative et contractuelle : il fait des promesses qu'il ne peut tenir. Il se dit obligatoire et il ne l'est pas. Il se vante de constituer un progrès, et il ne le fait nullement; il se prévaut d'être un moyen efficace de régler les litiges internationaux, et, en réalité, il enrichit le droit international d'une série de problèmes d'interprétation qui bien souvent seront plus difficiles à résoudre que les anciens litiges, et qui seront même de nature à envenimer ces derniers. On a dit que ce projet apporte au monde le principe de l'arbitrage

obligatoire. Or, ce principe est déjà acquis, en théorie, par les sentiments unanimes des peuples, et en pratique, par une logique série toujours croissante de traités individuels.

L'Allemagne qui, il y a huit ans, a été hésitante, a conclu, sur la base du système individuel, des traités d'arbitrage obligatoire d'une manière générale et sur des matières particulières; elle suivra la même route à l'avenir. Le vote sur le projet ne portera donc pas sur la question de savoir s'il faut introduire ou non l'arbitrage obligatoire; il a plutôt ce sens : faut-il s'en tenir au système individuel, qui a fait ses preuves, ou faut-il introduire le système mondial, dont la vitalité n'est pas encore établie ?

La délégation allemande est convaincue qu'il faut se décider pour le système individuel. Elle est sûre qu'en suivant ce système on aidera le développement brillant de l'arbitrage obligatoire déterminé par la convention de 1899, et que les travaux de la conférence, élucidant les difficultés qu'il faut surmonter, auront, en tout cas, contribué à en activer le progrès. »

Bien que certains orateurs cités plus haut et notamment M. Léon Bourgeois, aient cherché à dissiper l'atmosphère de malaise créée par le discours du baron Marschall, la faillite de la Conférence, en ce qui concerne l'arbitrage obligatoire, n'était pas douteuse. Nous le verrons tout à l'heure.

La commission passa au vote des articles 37 et 38

de la nouvelle convention, mis à la place des articles 15, 16 et 18 de la convention de l'année 1899.

Voici le texte de ces articles 37 et 38 qui furent adoptés :

ART. 37. — « L'arbitrage international a pour objet le règlement des litiges entre les États par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit.

ART. 38. — « Dans les questions d'ordre juridique, et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances contractantes comme le moyen le plus efficace et en même temps le plus équitable de régler les litiges qui n'ont pas été résolus par les voies diplomatiques.

En conséquence, il serait désirable que, dans les litiges sur les questions susmentionnées, les puissances contractantes eussent, le cas échéant, recours à l'arbitrage, en tant que les circonstances le permettraient. »

Les articles du projet anglo-américain furent votés avec quelques suppressions, abstraction faite des articles 16 *f* et 16 *l* qu'on rejeta.

L'ENSEMBLE DU PROJET OBTINT 32 VOIX POUR, 9 CONTRE ET 3 ABSTENTIONS (1).

Les articles 17 et 19 de la convention de 1899 fu-

(1) Les opposants furent : l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Roumanie, la Belgique, la Bulgarie, la Grèce, le Monténégro, la Suisse, la Turquie. Les abstentions : l'Italie, le Japon, le Luxembourg.

rent adoptés sans modifications et devinrent les articles 39 et 40 (1).

Les articles du projet de pouvant pas figurer dans la convention, car l'unanimité manquait, M. de Martens proposa d'en faire une convention spéciale :

L'article 16 subsistait.

L'article 17 était conçu comme suit : En raison de la grande difficulté de déterminer l'étendue et les conditions dans lesquelles l'arbitrage obligatoire pourrait être reconnu par le suffrage unanime des puissances et dans un traité universel, les puissances contractantes se bornent à consigner, dans l'acte additionnel annexé à la présente convention, les cas dignes d'être pris en considération selon la libre appréciation des gouvernements respectifs. Cet acte additionnel n'aura de force obligatoire que pour les puissances qui le signeront ou y adhéreront » (2).

La proposition de M. de Martens, quoiqu'elle eut

(1) ART. 39. — « La convention d'arbitrage est conclue pour des contestations déjà nées ou pour des contestations éventuelles.

Elle peut concerner tout litige ou seulement les litiges d'une catégorie déterminée ».

ART. 40. — « Indépendamment des traités généraux ou particuliers qui stipulent actuellement l'obligation du recours à l'arbitrage pour les puissances signataires, ces puissances se réservent de conclure, soit avant la ratification du présent acte, soit postérieurement, des accords nouveaux, généraux ou particuliers, en vue d'étendre l'arbitrage obligatoire à tous les cas qu'elles jugeront possible de lui soumettre. »

(2) *Deuxième Conférence internationale de la Paix*, La Haye, t. I, p. 545.

recueilli 31 voix, rencontrant 5 opposants (L'Allemagne, les États-Unis, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Roumanie) et 8 abstentions (l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Hollande, le Siam, la Suisse, la Suède, la Turquie), fut retirée.

Quant à la proposition austro-hongroise, elle échoua (24 opposants, 14 voix pour, 6 abstentions).

Le comte Tornielli, dans un discours très conciliant, faisait les constatations suivantes : 1^o que la Conférence de 1907 a fait faire un grand pas à la question ; 2^o que, dans les relations internationales, il y a des questions qui peuvent donner lieu à l'arbitrage obligatoire ; 3^o que tous les États du monde, en travaillant ensemble, à la Haye, ont appris à s'estimer.

« L'esprit général, disait le délégué italien, qui s'est dégagé du contact de toutes ces forces en élaboration, est très élevé. C'est un spectacle saisissant et un résultat indéniable. Les dissentiments d'opinions entre nous n'ont jamais dépassé la limite des controverses juridiques des questions de détail.

Arrêtons-nous là sagement..... » (1) A ces mots, une grande émotion, paraît-il, envahit l'assemblée.

Les premiers délégués de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie déclarèrent se rallier aux constatations du comte Tornielli.

M. Léon Bourgeois engagea les représentants des puissances à adhérer à l'unanimité à un texte de déclaration qui respectera toutes les opinions exprimées.

Un comité de rédaction, composé de MM. le président de la Conférence, le président de la commission, le comte Tornielli, et le premier délégué allemand, arrêta la déclaration qui suit :

« La Commission,

« Se conformant à l'esprit d'entente et de concessions réciproques qui est l'esprit même de la Conférence de la paix,

« A résolu de présenter à la Conférence la déclaration suivante qui, tout en réservant à chacun des États représentés le bénéfice de ses votes, leur permet à tous d'affirmer les principes qu'ils considèrent comme unanimement reconnus.

« La Commission est unanime :

« 1^o A reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire ;

« 2^o A déclarer que certains différends, et notamment ceux relatifs à l'interprétation et à l'application des stipulations conventionnelles internationales, sont susceptibles d'être soumis à l'arbitrage obligatoire sans aucune restriction.

« Elle est unanime enfin à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une convention en ce sens, les divergences d'opinions qui se sont manifestées, n'ont pas dépassé les limites d'une controverse juridique, et qu'en travaillant ici ensemble, pendant quatre mois, tous les États du monde, non seulement ont appris à se comprendre et à se rappro-

cher davantage, mais ont su dégager, au cours de cette longue collaboration, un sentiment très élevé du bien commun de l'humanité. »

La déclaration fut votée à l'unanimité des voix, moins 4 abstentions (les États-Unis, le Haïti, le Japon et la Turquie), *au milieu d'un grand enthousiasme.*

Oui, l'enthousiasme était grand et général ; mais les uns ne voulaient pas voir la réalité et leur enthousiasme n'était que verbal ; les autres (et l'Allemagne en tête) célébraient la victoire qu'ils remportaient.

CONCLUSION

Ce fut surtout l'opposition de l'Allemagne qui, nous l'avons vu, a donné le coup de grâce à l'arbitrage obligatoire aux deux Conférences de La Haye.

Au cours des discussions, les délégués du gouvernement de Berlin firent valoir des arguments pour les besoins de la cause. Ainsi, ils disaient, en 1899, que l'Allemagne n'était pas encore préparée à donner son adhésion au principe de l'arbitrage obligatoire dans un acte général; en 1907, le baron Marschall déclarait, par exemple, que le véritable progrès vers la solution pacifique des litiges internationaux consiste surtout à conclure des traités individuels, car, suivant lui, le projet de convention mondiale du comité d'examen laissait sans solution nombre de questions d'une importance capitale.

En un mot, tout cela n'était que pour justifier leur attitude aux yeux du monde.

Nous disons que ce n'étaient que des raisons de circonstance. Ceci est absolument exact; les vrais motifs de la conduite de l'Allemagne sont tout autres que ceux qu'elle a invoqués.

M. de Lapradelle, dans son étude sur la première Conférence, dit que l'hostilité de l'Allemagne est expliquée par les circonstances qui suivent: « d'abord, puissance militaire, elle affecte de mettre son droit à l'abri de ses armes, plutôt que sous la protection d'un tribunal; ensuite, au point de vue du droit public allemand, l'existence de l'arbitrage obligatoire est incompatible avec sa Souveraineté, pouvoir absolu que rien, hors lui-même, ne saurait lier ou limiter; puis, l'arbitrage soumet à la critique d'un juge les actes pour lesquels le Souverain, imbu des vieilles idées du droit divin, n'entend admettre d'autre juge que Dieu; enfin, au point de vue pratique, il est trop douteux et trop lent à venger le droit lésé des citoyens allemands... » (1)

L'argumentation est des meilleures et nous nous y rallions sans hésiter.

Mais, si l'empire allemand, par sa résistance, a fait échouer la consécration du principe de l'arbitrage dans un pacte mondial, toutefois, il est certain que son attitude ne déplaisait pas à beaucoup d'autres pays. La preuve évidente en est le résultat à la deuxième Conférence du vote sur le projet anglo-américain.

Et alors, nous nous demandons, si le mouvement étant plus général, n'y a-t-il pas à cela des raisons plus générales?

(1) *Revue générale de Droit international public*, p 791.

M. le professeur Pillet, dans *La cause de la paix et les deux Conférences de La Haye*, s'exprime ainsi : « Le chef d'un Etat n'est le plus souvent pas plus libre de ne pas faire la guerre, qu'il n'est libre d'éviter à son pays une grêle ou une inondation. Un chef d'Etat est responsable des destinées de la Communauté qu'il dirige, il doit écarter les maux imminents, prévoir les chances défavorables, deviner les périls cachés. Il sait que l'heure favorable est prompte à s'écouler, qu'il doit la saisir au passage, à peine d'exposer sa patrie à des maux peut-être irréparables. Peut-il promettre de limiter ses armements ? Il ne le peut pas, car il ne sait pas si son pays ne sera pas exposé à périr faute d'avoir préparé en temps utile les éléments d'une résistance invincible. Peut-il s'engager à faire trancher, par les voies amiables d'une médiation ou d'un arbitrage, certaines catégories de difficultés ? Certainement non, car il sait que l'importance réelle d'un conflit ne se mesure pas à la grandeur de la cause qui l'a fait naître et que, souvent, une difficulté médiocre révèle un état d'antagonisme redoutable contre lequel il faut lutter sans perdre un instant, à peine de se condamner à une infériorité funeste, à une déchéance inévitable » (1). Et un peu plus loin (2) : « La principale cause de l'échec.... Cet échec n'est dû ni à l'indifférence, ni à une opposi-

(1-2) A. Pillet, *Les Causes de la Paix et les deux Conférences de La Haye*, pages 16, 20, 21.

tion systématique, mais bien à ce que les promoteurs de cette réunion, et les hommes qui y ont plaidé la cause de la pacification, n'ont pas tenu un compte suffisant de la responsabilité des chefs d'Etat et des devoirs qu'entraîne après elle la pratique délicate de l'art de gouverner. »

M. le professeur Pillet nous fait donc connaître d'une manière irréfutable que l'arbitrage obligatoire ne saurait figurer dans une convention universelle sans qu'un souverain pût être exempt de toute responsabilité.

Certes, dans les conditions actuelles, quand, dans la grande majorité des cas, nous avons devant nous des monarchies avec des intérêts dynastiques, l'arbitrage obligatoire doit être très timide. On comprend, sans doute, qu'un chef d'Etat, sous peine de compromettre son pouvoir et celui de ses successeurs, ne peut pas se lier les mains par un pareil traité général qui stipule de recourir toujours et obligatoirement à l'arbitrage.

A notre avis, la proclamation du principe que nous avons étudié n'est possible qu'avec l'avènement de la « vraie démocratie. »

Sauf de rares exceptions, les démocraties qui, dans certains pays, sont actuellement au pouvoir, sont plutôt une image très pâle de la vraie démocratie, car nous sommes loin d'appeler démocratie ce qui n'en est que l'apparence.

Si nous voulons définir la démocratie, nous dirons que c'est le gouvernement du peuple par lui-même, ou,

pour être plus exact, par ses représentants, car le gouvernement direct n'est possible que dans les très petits États. Un fait, cependant, est certain : les représentants sont responsables de la chose publique.

Dans cet ordre d'idées, il ne faut donc pas, dans une démocratie digne de ce nom, que le gouvernement se comporte à la façon des pouvoirs despotiques ; mais il doit, par toutes ses institutions, par toute son attitude dans le domaine politique et économique, tendre au développement de la personnalité des individus, leur donner la conscience de la responsabilité qui leur incombe.

La démocratie ne saurait être absorbée dans un pays par tel groupement politique qui en revendique le monopole, elle domine les parties et il faut la chercher là où sont en honneur les idées de progrès qu'elle symbolise.

Dans cet ordre d'idées, nous devons préciser quelles sont, à notre point de vue, les réformes positives que réclame la démocratie dans les divers domaines.

La démocratie comporte nécessairement la forme républicaine du gouvernement, opposée par définition aux élites héréditaires.

A vrai dire, la République elle-même est dirigée par une élite, mais c'est une élite largement ouverte à tous les citoyens.

A l'idée démocratique est attaché le suffrage universel, vraiment libre et dégagé de toute candidature officielle.

Une pression du pouvoir central par les fonctionnaires sur les citoyens fausse d'une manière évidente les résultats du suffrage universel qui devraient être l'expression fidèle de la volonté nationale.

Au point de vue électoral, la vraie démocratie doit affirmer ses préférences pour la représentation proportionnelle si l'on veut que le Parlement élu soit la fidèle image du pays.

Un point très important est la restriction des dépenses électorales.

En particulier, la limitation du chiffre de l'indemnité parlementaire nous paraît conforme à l'esprit de la démocratie véritable. Si celle-ci doit être suffisante pour permettre aux citoyens qui ne sont pas riches de représenter dignement le pays, elle ne doit pas, un seul moment, perdre son caractère d'*indemnité* pour devenir un *traitement*.

Une décentralisation est hautement souhaitable. Elle doit étendre les pouvoirs des assemblées départementales et communales.

Pour être démocrate, dans le vrai sens du mot, on ne doit pas se contenter de se passer d'un monarque ; on doit répudier aussi les principes de gouvernement des monarchies.

Ainsi, le statut des fonctionnaires est une institution éminemment démocratique, car elle se propose de faire échec à l'arbitraire administratif.

A propos du budget, nous nous demandons si sa ré-

duction est un dogme de la véritable démocratie? Nous répondons sans aucune hésitation dans le sens négatif. En effet, est-ce que la réduction des impôts enrichit nécessairement le pays? Sans doute, en supprimant un impôt inutile, on déchargera d'autant les contribuables; mais, réduire un impôt utile est une mauvaise opération, car on prive l'État du seul moyen qu'il a de réaliser les œuvres nécessaires au pays.

La vraie démocratie ne répugne donc pas aux gros budgets. Auquel cas, par quels moyens peut-on obtenir de bonnes recettes? Ici se pose la question de l'impôt progressif ou proportionnel.

L'impôt progressif dégrève la petite propriété de tout le poids qu'il ajoute à la grande. En effet, tandis que l'impôt proportionnel peut atteindre même le nécessaire du citoyen, l'impôt progressif prend sur le superflu. Etant donc un impôt vraiment démocratique, nous nous prononçons pour lui : c'est lui qui doit prévaloir dans notre démocratie.

La vraie démocratie doit envisager ensuite une juste réglementation de la durée du travail pour permettre aux ouvriers de mener une vie de citoyens libres et de remplir leurs fonctions de citoyens. Elle doit favoriser la création d'associations professionnelles (syndicats), de coopératives qui tendent à la disparition du salariat.

Une réduction des frais de justice s'impose. S'il n'est

pas douteux que la science des légistes soit des plus avancées, la pratique de la justice laisse beaucoup à désirer. Il y a trop de formalités qui, bien qu'ayant pour but de donner aux justiciables les garanties nécessaires, coûtent trop cher pour être accessibles à tous les citoyens ; elles sont donc antidémocratiques.

Nous considérons de même comme une question dont dépend pour la démocratie le salut, une complète séparation des pouvoirs, en fait, et non pas seulement en théorie.

S'il y a des écrivains qui prêchent que l'Etat doit se borner aux fonctions relatives à la sécurité intérieure et extérieure, aux questions financières et à l'exercice de la justice, nous nous rallions à l'opinion de ceux qui soutiennent le contraire. C'est ne pas tenir compte des conditions d'existence de la démocratie, de dire que l'Etat n'a pas le droit de s'immiscer dans l'enseignement du peuple.

La démocratie doit être instruite et, par conséquent, consciente de son grand rôle.

Elle doit donc être composée de citoyens capables de penser juste, capables de volonté et de fermeté dans le caractère, de juger selon une conscience droite, d'hommes d'action et d'initiative.

Toute autre démocratie est incapable de se diriger et l'histoire nous a prouvé et nous prouvera encore que toute direction qui n'est pas à hauteur de sa tâche succombe sous la responsabilité trop lourde pour ses épaules.

Que l'Etat, qui est le représentant de la Société, forme et instruisse les citoyens, parce que c'est lui qui peut le faire le mieux !

Supposons à présent une démocratie conçue comme nous l'avons décrite ci-dessus et tâchons de nous rendre compte de ce qu'elle va faire pour la Société.

D'abord, dans le cercle restreint de la commune, puis dans le cercle de plus en plus étendu de la ville et de l'Etat, les affaires seront dirigées avec probité, justice et bienveillance.

Passons aux relations entre les peuples :

Notre démocratie sera un modèle de calme. Elle voit juste et méprise les illusions sur l'orgueil des victoires, la rancune, les susceptibilités exagérées, la vengeance des injures chimériques.

Est-ce à dire que le futur citoyen sera un antipatriote ?

Selon nous, on pourra très bien envisager comme deux idées parentes et complémentaires l'une de l'autre, celle de l'humanité et celle de la nation, car nous avons la science, le commerce et l'industrie, qui sont des exemples et des preuves indéniables à l'appui de cette thèse.

En effet, la science, le commerce et l'industrie, tout en ayant une sphère d'action mondiale, conservent la renommée de leur origine, la fierté nationale.

Pourquoi en serait-il autrement des citoyens ?

En maintenant les foyers nationaux, les affaires

marcheront d'une façon prospère, car la patrie c'est le fondement, le point d'appui de tout progrès et la condition *sine qua non* de l'émulation civilisatrice, et le futur citoyen ne manquera pas de s'en apercevoir, éclairé par son esprit d'observation et de réflexion.

Revenant à notre assertion de tout à l'heure, que la proclamation du principe de l'arbitrage obligatoire dans une convention internationale générale, n'est possible qu'avec l'avènement de la vraie démocratie au pouvoir, nous invoquons, en première ligne, Spencer, qui soutient que « le monde passe nécessairement du militarisme à l'industrialisme » etc'est, sans doute, la vraie démocratie au pouvoir qui va patronner la coopération volontaire, en tant que démocratique (1) des individus. M. Maurice Bourguin, dans *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*, dit, entre autres choses, les suivantes : « La Société de l'avenir sera plus largement démocratique que la nôtre, parce qu'il est inévitable que la démocratie, dans l'ordre politique, engendre la démocratie dans l'ordre économique. Sachons donc accepter cette évolution nécessaire. C'est avoir l'inintelligence de son temps, c'est faire de la méthode historique un usage incomplet, et, par conséquent, abusif, que de s'isoler dans un culte chagrin de

(1) A l'heure actuelle, c'est une puissante aristocratie industrielle et financière, qui domine la plus grande partie de la production et de la circulation ; mais il y aura une autre phase démocratique.

la tradition et de la coutume des ancêtres; c'est manquer de sens historique que de renier tout le mouvement de son siècle, en maudissant la souveraineté du nombre, les tendances à l'égalité et les « faux dogmes de 89 », bien qu'ils aient acquis droit de cité dans l'histoire; c'est aussi faillir à la loi d'amour de l'Evangile que de fermer son cœur aux aspirations de la multitude vers une vie plus haute et un développement plus large de la personne humaine » (1). Nous sommes d'accord avec M. Bourguin, s'il estime que la démocratie future doit être politiquement mieux organisée.

Si donc l'avenir appartient à la démocratie, comment l'avènement de cette démocratie facilitera-t-il l'arbitrage ? Voilà ce que nous devons démontrer.

Ayant dit plus haut que la démocratie comporte nécessairement la forme républicaine, nous sommes en mesure d'affirmer que cette dernière forme de gouvernement tend à la paix permanente.

En effet, Kant dans ses « Principes métaphysiques du Droit suivis du projet de paix perpétuelle » s'exprime ainsi en parlant de la république :

« Or, en examinant la nature de cette constitution, je trouve, qu'outre la pureté de son origine qui tient à l'idée même du droit, elle promet aussi les plus heureux effets et peut seule nous faire espérer une paix

(1) *Les systèmes socialistes*, p. 387.

permanente. Voici de quelle manière. D'après la nature de cette constitution, il faut que chaque citoyen concoure par son assentiment à décider la question : « Si l'on fera la guerre ou non. » Or, décréter la guerre, n'est-ce pas, pour des citoyens, décréter contre eux-mêmes toutes les calamités de la guerre, à savoir : de combattre en personne, de contribuer de leurs propres deniers aux frais de la guerre, de réparer péniblement les dévastations qu'elle cause et, pour comble de maux, de se charger enfin de tout le poids d'une dette nationale, qui remplira d'amertume la paix même et ne pourra jamais être acquittée puisqu'il y aura toujours d'autres guerres imminentes ? Certes, on se gardera bien de précipiter une entreprise aussi hasardeuse ! Au lieu que dans une constitution où les sujets ne sont pas citoyens, c'est-à-dire qui n'est pas républicaine, une déclaration de guerre est la chose du monde la plus aisée à décider, puisqu'elle ne coûte pas au chef, propriétaire et non pas membre de l'État, le moindre sacrifice de ses plaisirs de table, de chasse, de campagne, de cour, etc.

« Il peut donc résoudre une guerre comme une partie de plaisir, par les raisons les plus frivoles, et en abandonner avec indifférence la justification qu'exige la bienséance, au corps diplomatique, qui sera toujours prêt à la faire » (1).

(1) Trad. Joseph Tissot, 1853, p. 263 et suiv.

M. André, après avoir démontré que, dans le monde civilisé, avec la démocratie, il y aura une ère nouvelle de paix internationale, dit : « Et, du reste, une démocratie voudrait-elle, oubliant tous les principes qui sont à sa base, devenir belliqueuse, cela lui serait bien difficile. En effet, pour concevoir et exécuter ces profonds et astucieux projets de politique extérieure, où excellèrent les gouvernements monarchique et aristocratiques du passé, il faut une continuité et un secret qui pouvaient exister dans ces gouvernements mais qui sont entièrement impossibles dans nos démocraties où l'instabilité gouvernementale et la publicité constituent des principes en quelque sorte primordiaux et nécessaires. Au surplus, cela n'est pas à regretter si l'on tient compte que ces savantes combinaisons diplomatiques ne purent jamais aboutir qu'après des luttes longues et sanglantes et que la plupart furent aussi éphémères que la force qui les avait imaginées » (1).

Si cela est vrai, et nous en sommes convaincu, des démocraties actuelles, ce sera une maxime dans la démocratie de l'avenir.

Le monarchisme ne pouvant plus convenir avec son apanage d'orgueil à des esprits formés à la source de la vérité, la démocratie idéale sera représentée par des chefs d'États qui ne voudront plus trouver dans le droit divin un refuge pour leurs erreurs.

(1) André, *op. cit.*, p. 217 et suiv.

En vérité, les épithètes *d'oïnt du Seigneur, de représentant de Dieu, d'exécuteur de la volonté divine* faisaient croire aux monarques qu'ils doivent être infailibles et en se basant sur ces titres ils entendaient n'être pas soumis, en ce qui concerne leurs actes, au jugement des mortels.

Avec la démocratie, les chefs d'États comprendront que le droit commun ne peut pas atteindre leur dignité personnelle, et, qu'au contraire, c'est plus honorable pour eux de donner l'exemple en s'y soumettant.

Les idées d'absolutisme, étant un *non sens* dans la nouvelle organisation, disparaîtront.

Après de nombreux auteurs, en parlant de l'orgueil du Souverain, Kant a dit : « ... et s'il réfléchit qu'il est chargé d'une fonction supérieure aux forces d'un seul homme, savoir : de protéger ce que Dieu a de plus sacré sur la terre, *le droit des hommes*, il doit appréhender sans cesse de porter quelque atteinte à cette prunelle de Dieu » (1). Mais, hélas, les monarques absolus, dans leur désir si avide d'être considérés comme de vrais propriétaires de leurs sujets, se sont largement trompés ; ils n'ont tenu compte d'aucun grand principe de gouvernement. Ils ont eu tort, l'histoire en est témoin.

Si, dans l'avenir, des dynasties tombent, il n'y aura plus de raison de ne point compromettre les intérêts.

(1) *Op. cit.*, p. 256.

dynastiques en concluant des traités mondiaux avec la stipulation de recourir toujours et d'une manière obligatoire à l'arbitrage.

Qui pourrait alors se déclarer contre le tribunal permanent, contre l'arbitrage obligatoire, dans un pacte universel ?

Nous répondons hautement : *personne*, parce qu'il n'y a plus d'intérêt à le faire.

Au contraire, toutes les circonstances concourront à la paix.

Heureux sera le jour, pour l'humanité, quand cette sublime démocratie se manifesterait au monde ! L'arbitrage obligatoire y sera en honneur et l'ère de la paix, l'idéal où tendent tous les vœux de l'humanité, règnera.

Quand donc ce beau rêve d'une véritable démocratie sera-t-il réalisé ? Telle est la question. Pour le moment, une seule constatation est certaine et exacte, c'est que les sociétés s'acheminent dans cette voie, car celle-ci suit la courbe tracée par les aspirations les plus saines des peuples, qui sont conscients du passé et du progrès qu'ils ont à faire dans l'avenir.

Mais, jusqu'alors, conservons l'armurè, peuples et citoyens.

En effet, « s'il est désirable pour une nation de s'acheminer vers la Société pacifique de l'avenir, elle doit bien se convaincre qu'elle ne saurait accepter que d'y entrer librement avec son intégrité physique et mo-

rale, de manière à y conserver son individualité et à tenir toujours la place et le rôle qui lui sont dus (1) ».

(1) *Journal des Débats*, le 24 septembre 1907.

Vu :

Le Doyen,
LYON-CAEN.

Vu :

Le Président,
PILLET.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
BIBLIOGRAPHIE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique de l'arbitrage obliga-</i> <i>toire.</i>	28
L'Orient et Rome	28
La Grèce	29
Le moyen âge.	33
Les temps modernes	36
Le dix-neuvième siècle	38
Le vingtième siècle	47
CHAPITRE II.— <i>L'arbitrage obligatoire à la première Con-</i> <i>férence de La Haye.</i>	58
CHAPITRE III. — <i>L'arbitrage obligatoire à la deuxième</i> <i>Conférence de La Haye</i>	95
CONCLUSION.	148

